الاتجاهات الحديثة فى إعداد وصياغة مشروعات القوانين



محمود محمد على صبره

استشارى الصياغة التشريعية
لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى UNDP
محاضر مادة الصياغة القانونية
بكلية الحقوق جامعة القاهرة

٢٠٠٩

الاتجاهات الحديثة
في
إعداد وصياغة مشروعات القوانين

محمود محمد على صبره
استشاري الصياغة التشريعية ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP
مشرف علمي على دبلومة الصياغة التشريعية بالاتحاد الدولي للقانون والتنمية ICLAD التابع لجامعة بوسطن الأمريكية
محاضر مشارك لمادة الصياغة القانونية بكلية الحقوق، جامعة القاهرة

يونيو ٢٠٠٩

رقم الإيــداع المحلي : ٢٠٠٩/١٠٧٢٧
رقم الإيداع الدولي : ٩٧٧-١٧-٧٠٧١-٣
تاريخ الإيداع : ٢١ مايو ٢٠٠٩

يُطلب الكتاب من المؤلف بالعنوان التالى:

مكتب صبره للتأليف والترجمة

العنوان البريدي شارع محمد عبد المجيد البطران (المجزر الآلي سابقا) من طريق المريوطية، عمارات شركة البروج، عمارة رقم ٤، شقة رقم (٣)، الهرم، جيزه، مصر
تليفون ٣٧٧١٢١٦٩
فاكس ٣٧٧١٢١٦٨
البريد الإلكتروني msabra@sabraeg.com - mmasabra@gmail.com

تقديم

"القوانين السيئة أسوأ أنواع الطغيان"
إدموند بيرك
عضـــو مجلـــس العمـــوم البريطـــاني
والأديب والفيلسوف المشهور
(في خطاب ألقاه عام ١٧٨٠)[١]

عندما تصدر المحكمة الدستورية العليا أحكاما بعدم دستورية العديد مـــن القوانين، وعندما تصدر القوانين وفي اليوم التالي لصدورها يـــتم التفكيـــر فـــي تعديلها، أو تصدر أحكاما تفسر نصا تشريعيا يثار حوله جـــدل كبيـــر؛ وعنـــدما يصدر قانون يتضمن تاريخا للسريان ولا يأتي هذا التاريخ أبدا؛ وعندما يكون من الصعب العثور علي مختلف القوانين التي تنظم موضوعا معينا؛ وعندما يشـــكو القضاة من غموض مصطلح قانوني ورد في تشريع ما، وعندما يشـــكو معظـــم الناس من أنهم لا يستطيعون فهم القانون؛ فإن كل هذه مؤشرات قويـــة علـــي أن القانون في أسوأ حالاته.

وينبغي أن يتميز القانون في أي مجتمع متحضر بخمس سمات مهمة[٢]:

١. أن يكون حجمه معقولا حتى يمكن للشخص العادي أن يتعلمه دون أن يقضي حياته كلها في دراسته.
٢. أن يكون بسيطا بما يكفي لأن يفهمه الشخص العادي.

---

١ - The Lexicon Webster Dictionary, Vol. ٢, Encyclopedic edition, USA: the Delair Publishing Company, Inc., ١٩٧١, p. BT-٨٠.

٢ مقال من مجلة "القيم القانونية والإصلاح" Legal Ethics and Reform نشر علي موقع بشبكة الانترنت يحمل اسم: http: // webusers. Anet-st١.com/~hvmlr/hm_p. ٢٢. Html.
وقد حمل المقال العنوان التالي:

"لماذا كل هذه القوانين الكثيرة التي تتعارض مع بعضها البعض وتتغير باستمرار؟"

Why So Many Laws? In Conflict with Each Other and Changing so Often?

٣. أن يكون القانون مستقرا (أي لا يتغير كثيراً) بحيث يمكن للناس، بمجرد العلم به، أن يعيشوا حياتهم وهم مطمئنون إلى أنهم يعرفون القانون ولا يخالفونه.
٤. أن يكون بعضه منسجما مع بعضه الآخر بحيث لا يكتشف الشخص الذي يتبع قانونا معينا أنه يخالف قانونا آخر.
٥. أن ينسجم القانون الموضوعي الذي هو من صنع الإنسان مع شريعة الله التي لا تتغير.

وكان من رأي "أرسطو" أن القوانين يجب أن تكون قليلة العدد وألا تتغير إلا في أضيق الحدود. ولقد ذهب القديس "توماس أكيناس" إلى أبعد من ذلك عندما قال "إن تغيير القانون في حد ذاته أمر غير مرغوب فيه، وإن أي تغيير في القانون يجب أن يكون له مبرر قوي"[١].

ومما لاشك فيه إن الوضع الحالي للقانون يقتضي الإسراع في بذل جهود حثيثة لإصلاحه وتحسينه. ويعني إصلاح القانون إصلاح الأوضاع الحالية للقانون وتنظيمها بحيث يكون القانون متاحا في سهولة ويسر لمن يستخدمه. ويعني تحسين القانون محاولة بحث العيوب التي تشوب القانون سواء من ناحية إعداده أو تنظيمه أو صياغته أو تطبيقه ووضع الحلول الملائمة لتجنب حدوثها في المستقبل. وببساطة، بينما يركز الإصلاح علي وضع القانون "اليوم" يركز التحسين علي وضع القانون "غدا".

ولأن القانون أصبح بمثابة رجل بدين مترهل يشكو من أمراض عدة وتتدهور حالته الصحية يوما بعد يوم، فإن الدواء العادي لم يعد يصلح الآن، ولم يعد يصلح أيضا أن يعالجه طبيب متخصص في فرع واحد من فروع الطب، وإنما أصبح من المحتم أن تجتمع لجنة من الأطباء الاستشاريين من مختلف التخصصات "كونسلتو" لفحص المريض ووصف دواء جديد لعلاجه ينبني على منهج علمي مدروس ومُبرَّر تبريراً منطقيا. إن المريض الذي نتحدث عنه هو "القانون"، وإن "الدواء" الذي نحن بحاجة عاجلة إليه هو "منهج جديد لإعداد التشريع، ونظرية حديثة للصياغة التشريعية".

---

١ - Michael Zander, **The Law-Making Process,** ٥ed., London: Butterworths, ١٩٩٩, p. ٢٢

ويهدف هذا الكتاب إلى إلقاء الضوء على الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، وخصوصا النظرية التشريعية الحديثة التي وضعها الأساتذة "آن سيدمان" و "روبرت سيدمان" و "ألين أبيسكر" ونشرت في كتاب بعنوان "الصياغة التشريعية من أجل التنمية الاجتماعية: دليل للصائغين" Legislative Drafting for Social Development- Manual for Drafters عام ٢٠٠٠، مع محاولة تطبيق هذه النظرية في سياق الدول العربية عن طريق إعطاء الأمثلة من القوانين العربية. ولأن النظرية التشريعية وضعت في سياق النظام القانوني الأنجلو-الأمريكي، حاول المؤلف قدر المستطاع تطويعها بحيث تتلاءم مع السياق القانوني في الدول العربية التي تنتمي إلى ما يُعرف باسم نظام التقنين المدني.

ويستخدم الباحث المنهج الوصفي للتعرف على الملامح الرئيسة للنظرية التشريعية ومقارنة ما تتضمنه من عناصر رئيسة وما يقابلها في نظم الصياغة التشريعية السائدة في الدول العربية.

وينقسم الكتاب إلى فصل تمهيدي وستة فصول وملحقين يتضمنان بحثان للمؤلف منشوران بالأمم المتحدة عن الصياغة التشريعية عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٥.

وينقسم الفصل التمهيدي إلى ثلاثة مباحث؛ الأول، يتناول طبيعة التشريع وخصائصه، ويناقش معنى التشريع والهدف منه ومصدره وأنواعه وأخيرا الوظيفة التشريعية للبرلمان باعتباره السلطة المنوط بها التشريع العادي. أما المبحث الثاني، فيتناول مراحل التشريع في الدول العربية بدءا بمرحلة اقتراح مشروعات القوانين ومرورا بإعدادها وصياغتها وعرضها على البرلمان لإقرارها، وانتهاء بإقرارها من السلطة التنفيذية المنوط بها إصدار القانون وفق الدستور. ويناقش المبحث الثالث مراحل التشريع في دول النظام القانوني الأنجلو-أمريكي، وخصوصا في المملكة المتحدة البريطانية والولايات المتحدة الأمريكية.

ويمهد الفصل الأول للنظرية التشريعية الحديثة، فيناقش في المبحث الأول طبيعة الصياغة التشريعية وخصائصها، ويقارن المبحث الثاني المدرسة التقليدية للصياغة التشريعية بالنظرية الحديثة من جهة وظيفة التشريع في كل منهما، والمنهجيات المستخدمة في المدرسة التقليدية، ولماذا تفشل، ثم الأدوات التي تعتمد عليها كل منهما.

وقد خُصِّص الفصل الثاني لمناقشة الأداة الرئيسة التي تعتمد عليها صياغة مشروع القانون في النظرية التشريعية الحديثة؛ وتحديدا، التقرير البحثي والذي يُفترض أن يتضمن تبريرا منطقيا مدروسا وفق منهج معين لكل التدابير التي يتضمنها مشروع القانون. ويناقش المبحث الأول منهج حل المشكلات كمرشد في عملية البحث، ويتناول المبحث الثاني أجندة "روكيبي" كدليل لإعداد مضمون مشروع القانون، ويوضح المبحث الثالث الإطار العام للتقرير البحثي وعناصره.

ويبحث الفصل الثالث تنظيم مشروع القانون، ويركز على العناصر الشكلية والتنظيمية لمشروع القانون. ويوضح المحبث الأول الإطار العام لمشروع القانون وفق النظرية التشريعية الحديثة. ويناقش المبحث الثاني طريقة صياغة عنوان مشروع القانون والشروط الواجب توافرها فيه، ويركز المبحث الثالث على ديباجة القانون، ويناقش المبحث الرابع تنظيم مواد مشروع القانون.

ويتناول الفصل الرابع الأحكام الفنية، أو ما يُعرف في الدول التي تطبق نظام التقنين المدني بمواد الإصدار، ويناقش في ستة مباحث منفصلة، على التوالي، الأمر بتنفيذ القانون، والإلغاءات والتعديلات، والمواد الحافظة، والمواد الانتقالية، وتفويض السلطات التشريعية، والأمر بنشر القانون وتحديد موعد بدء سريانه.

ويتناول الفصل الخامس الأحكام الموضوعية لمشروع القانون، وينقسم إلى ستة مباحث تمثل، في الواقع، الأقسام الرئيسة لمشروع القانون والتي تتضمن الأحكام الموضوعية. وتناقش هذه المباحث، على التوالي، التعريفات والأحكام العامة، والمخاطبون بأجكام القانون، والجهة المنوط بها تنفيذ القانون، والجزاءات، وتسوية المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون، ومصادر تمويل القانون.

أما الفصل السادس، فيتناول المبادئ الإرشادية لصياغة مشروع قانون فعال، من منظور النظرية التشريعية الحديثة.

ويضم الكتاب ملحقا يتضمن مبحثين منشورين للمؤلف ضمن مطبوعات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP؛ الأول عن إصلاح القانون وتحسينه، وقد

عُرض في ورشة العمل التي نظمها البرنامج حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية في الفترة ٢-٦ فبراير ٢٠٠٣. أما البحث الثاني فقد ناقش "وضع الصياغة التشريعية في مصر: دراسة حالة عن مشروع قانون العمل"، وعُرض ضمن أوراق الندوة البرلمانية العربية نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية في الفترة ٢-٤ ديسمبر ٢٠٠٤.

وبعد، كما سبق القول، الهدف من هذا الكتاب هو التعريف بالتطور الحاصل في مجال الصياغة التشريعية وإلقاء الضوء على الاتجاهات الحديثة في هذا المجال، ومن ثم، ينبغي تقييمه من هذا المنظور. ويمثل الكتاب مجرد محاولة للفت الانتباه إلى أن موضوع الصياغة التشريعية في طريقه إلى أن يصبح علماً مستقلا بذاته عن علم القانون. ومثل أي علم، ينطلق علم الصياغة من نظرية وليس من مجرد أعراف. وهذا العلم يحتاج إلى محاولات أخرى لاستكشاف آفاقه ووضع أسسه ومناهجه.

والله الموفق والهادي إلى سواء السبيل.

المؤلف،،،



فصل تمهيدي:
طبيعة التشريع ومراحله

المبحث الأول
طبيعة التشريع وخصائصه

"نتوقع من التشريع أن يتماشى مع الرأي
العام، لا أن يخضع الرأي العام للتشريع"
تقرير لجنة ويكرشام[١]

المطلب الأول: تعريف التشريع

يقصد بلفظ تشريع مجموعة القواعد القانونية العامة المجردة التي تصدر من السلطة التشريعية أو إحدى سلطات الدولة لتنظيم أمر من الأمور. ويعد لفظ "التشريع"، لفظا عاما ينطبق على كل ما يتم سنه من تشريعات مهما كان شكلها (قانون، تقنين، أمر، قرار، إلخ.).

ولغايات هذه الدراسة، يُقصد بالتشريع، القوانين البرلمانية العادية التي تصدر عن السلطة التشريعية. ومن ثم، يخرج عن إطار هذه الدراسة تناول الدستور واللوائح والقرارات والمراسيم التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية رغم أن كل هذه الوثائق التشريعية تتشابه في سمات صياغتها إلى حد كبير.

ومن الناحية اللغوية، "التشريع" مصدر "شرّع" ويقال "شرَّع القانون، أي سنه وجعله واجب التطبيق (القاموس المحيط). ويعني الفعل "شـرَّع"، وضع أو سن قانونا. ومنه "الشِرْعة" و "الشريعة"، ومعناها ما سن الله لعباده من الدين فأمر به؛ كالصوم والصلاة والحج والزكاة، إلخ. (الصحاح). ومن ثم، يعني "التشريع" عملية وضع وسن القوانين، بيْد أنه يعني أيضا القوانين التي تسنها هيئة تشريعية أو هيئة حاكمة مخولّة حق وضع القوانين.

ومن الناحية القانونية، يُقصد بالتشريع "كل أمر مجرد وعام ومكتوب يصدره المجتمع سواء كان ذلك في صورة جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض، أو إحدى سلطات الدولة". ومن ثم، يُشترط في التشريع أن تتوفر فيه العناصر الآتية:

---

١ - Lexicon Universal Encyclopedia, New York: Lexicon Publishers, Inc., Vol. ١٩, ١٩٨٧, p. BT-٨١.

١- توجيه السلوك. من منظور االمدرسة الحديثة للصياغة التشريعية، يتمثل الهدف الأساسي من التشريع في تغيير سلوكيات معيبة تسبب مشكلات للمجتمع. ومن ثم، يوجه التشريع السلوك نحو وجهة معينة. وهذا التوجيه قد يكون مباشرا (في شكل الإلزام باتباع أو حظر سلوك معين) أو بتنظيم أوضاع من شأنها أن تؤدي إلى إحداث التغيير المنشود (كتنظيم اختصاصات مسئولين معينين أو تخويل سلطات أو حقوق أو مزايا معينة).

٢- العمومية. يقصد بعموم القاعدة التشريعية ألا تكون موجهة إلى شخص معين بالذات، أو واقعة محددة، بل تحدد الأوصاف التي يتصف بها جموع الأشخاص المقصودون، والشروط التي يلزم توفرها في الواقع التي تطبق عليه. ومن ثم، فالعبرة بعموم الصفة؛ بحيث تنطبق القاعدة على كل شخص تجتمع فيه الشروط والأوضاع والقيود التي تشترطها.

وقد تخاطب القاعدة التشريعية كل الناس كافة، كما في قانون للمرور، أو كل أفراد فئية معينة من الناس، كما في قانون للزراعة،مثلا، يخاطب كل المزارعين وأصحاب الأراضي؛ أو قانون للإسكان يخاطب فئة المستأجرين والمُلاك.

وكذلك، قد تخاطب القاعدة التشريعية شخصا اعتباريا بعينه؛ كقانون في شأن الهيئة العامة لسوق رأس المال، أو أكاديمية الشرطة، إلخ. بل قد تخاطب القاعدة التشريعية مركزاً قانونيا بعينه؛ كقانون في شأن ×××. وفي هذه الحالة، لا تكون القاعدة التشريعية موجهة لشخص بعينه، وإنما لمركز قانوني بعينه.

ولا يُقصد بالعمومية، في أي حال من الأحوال، الإبهام؛ بمعنى صياغة القاعدة دون أن تحدد بوضوح السلوك واجب الاتباع. ومثال ذلك وضع قاعدة تشريعية تقول "تضع الدولة السياسات الكفيلة بحماية المستهلك".

٢- التجرد. يُقصد بالتجرد هنا أن تكون القاعدة التشريعية مبنية على مبادئ عامة وليست واقعة بعينها أو شخص بعينه. وبمعنى آخر، أن تكون القاعدة مبنية على فرض معين، فإذا تحقق الفرض، انطبقت القاعدة.

ومن ثم، تنطبق القاعدة على كل واقعة يتحقق فيها الفرض؛ أي تتحقق فيها الشروط المحددة لانطباق القاعدة، وعلى كل شخص اجتمعت فيه الصفات التي يُشترط توفرها. وبالتالي، لا يعتبر تشريعا الأمر الذي تصدره السلطة ويكون متعلقا بشخص معين بالذات أو بواقعة بعينها لأن مثل هذا الأمر لا يضع قاعدة مجردة، ولا ينطبق على كل الناس كافة.

وتضمن صفة التجرد خاصيتي التأكد و اليقين. إذ يتيح تجرد القاعدة التشريعية لكل فرد في المجتمع أن يعرف مقدما الشروط القانونية التي تنطبق على مركز قانوني معين.

٣- أن يكون التشريع في صورة مكتوبة بحيث يتسم بالوضوح والثبات.

٤- أن يصدر التشريع عن سلطة عامة مختصة بذلك، سواء كانت هيئة تشريعية منتخبة أم سلطة تنفيذية مُخولة حق التشريع.

٥- الإلزام. تتصف القاعدة التشريعية بطابع الإلزام، وهذا ما يميزها عن مختلف القواعد الأخرى. ومن ثم، يُفرض جزاء على من يخالفها.

ومن الناحية العملية، يُعرَّف التشريع البرلماني بأنه "الإطار الديمقراطي الذي عن طريقه تحقق الحكومات أغراضها"[١].

المطلب الثاني: الهدف من التشريع

تلجأ الحكومات إلى التشريع لتحويل السياسات التي تريد انتهاجها إلى قوانين نافذة . وتسن الحكومات القوانين الوضعية بهدف خلق وضع جديد، وسلطة جديدة، ومجموعة جديدة من الظروف . ويهدف التشريع إلى إيجاد وضع لم يكن موجودا من قبل، أو لم يكن من الممكن عمله أو تحقيقه عن طريق القانون النافذ . وفي العديد من الحالات، تسن الحكومات القوانين للتعامل مع أوضاع اجتماعية جديدة.

---

١ - Vcrac Crabbe, **Legislative Drafting,** London: Cavendish Publishing Limited, ١٩٩٨, p. ١

ولا تستطيع الحكومة أن تخلق بيئة تمكينية تشجع التنمية أو تحدث التحول الانتقالي دون إجراء تحولات إيجابية في السلوكيات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية السائدة. ومن خلال تغيير السلوكيات المنهجية في الدولة بطرق ملائمة، يمكن توفير بيئة تمكينية تسهم في تنمية المجتمع. ولكي يتحقق ذلك، تلجأ الحكومات إلى سن القوانين.

ومن ثم، لا تستطيع الحكومة أن تحكم دون قوانين. وفي الدولة الحديثة، تحدد الهيئة التشريعية، أو الحكومة، أو رئيس الدولة السلوكيات التي ينبغي تغييرها وأولئك الذين تصدر عنهم تلك السلوكيات. ويعني ذلك ضمنيًا أن على صُنّاع القرار أن يبلغوا أولئك الذين تصدر منهم تلك السلوكيات ما يودون منهم فعله؛ وبعبارة أخرى، ينبغي عليهم وضع وتنفيذ قواعد تحدد السلوكيات المنشودة. وتوضع هذه القواعد في شكل قانون. وليس من قبيل المصادفة ألا تظهر القواعد التي تضعها الحكومة في شكل "سياسات" أو "مبادئ" مُعبّر عنها في خطب أو بيانات مكتوبة. ففي معظم البلدان وفي معظم الأوقات، ما لم يتم التعبير عن البيانات المتعلقة بالسياسات في شكل قانون، لا يشعر المحكومون ولا المسئولون بأنهم ملزمون بالالتزام بها.

ورغم أن مهمة التشريع تقوم بها الهيئة التشريعية، فإن الاعتقاد السائد هو أن السلطة التنفيذية قد أصبحت في مختلف دول العالم هي المهيمنة في مجال التشريع أيضا. إذ تنشأ غالبية مشروعات القوانين داخل الوزارات الحكومية بينما ينشأ الجزء الباقي نتيجة لأحداث خاصة أو مفاجئة، مثل، قوانين الإرهاب في مختلف دول العالم. بل وحتى هذه القوانين تكون تعبيرا عن السياسات التي تريد الحكومات انتهاجها، وليس بالضرورة انعكاسا لنية الهيئة التشريعية. ورغم ممارسة معظم أعضاء البرلمان لدورهم بجدية وإخلاص، فإن النتيجة محسومة في النهاية وهي تمرير السياسات التي ترغب الحكومة في انتهاجها.

وكان "سير جرافيل رام"، الذي عمل رئيسا لمكتب الصائغين البرلمانيين في إنجلترا، مغرما بأن يقول "إن مشروع القانون يتم تشكيله بمطرقة الوزارة علي سندان الصائغ ... وبينما تكون للوزارة الكلمة الأخيرة في المسائل المتعلقة

بالسياسات، يكون للصائغ الكلمة الأخيرة في المسائل المتعلقة بالشكل أو بالقانون، رغم أن كل طرف يخترق مجال الطرف الآخر"[١].

ونتيجة لذلك، أصبحت الهيئات التشريعية توصف بأنها مجرد غطاء ديمقراطي لتمرير سياسات الحكومة التي تتولى السلطة التنفيذية[٢]. ويمكن القول، بشكل عام، إن التشريع هو الأداة العادية التي تستطيع الحكومة عن طريقها أن تحكم. وفي الواقع، ما من حكومة يمكنها أن تستمر طويلا في الحكم بدون أن تكون لديها سلطة سن القوانين .

لكن كون أن السلطة التنفيذية تهيمن على العملية التشريعية لا يعني أن الهيئة التشريعية دائما تكون أداة طيعة لتنفيذ رغبات الحكومة، وإنما على العكس من ذلك، قلما يتم تمرير تشريع من الهيئة التشريعية دون تعديل فيه أو حذف منه أو إضافة إليه. وفي أغلب الأحيان تتلاقى رغبات الحكومة مع رغبات الهيئة التشريعية. وفي الواقع، لا تكون الحكومة منفصلة تماما عن الشعب وممثليه ويكون من مصلحتها تنفيذ السياسات التي تلقى قبول الشعب وممثليه أو، على الأقل، الغالبية العظمى من الشعب . وحتى إذا نجحت الحكومة في تمرير تشريعات لا تحظى بقبول غالبية الشعب، فإن هذه التشريعات لا يمكن لها أن تستمر . ويمكن القول إن التشريع والحكم هما جناحان مكملان لبعضهما البعض. ومهما كانت ضآلة الدور الذي يلعبه التشريع في تحديد السياسات التي تتبناها الحكومة فإنه ما يزال يشكل جانبا هاما من عملية الحكم في عصرنا الحالي.

ومن الخطأ الاعتقاد بأن الحكومة وحدها تسيطر علي كل العملية التشريعية لأن المعارضة تلعب أيضا دورا كبيرا في الطريقة التي يتم بها فحص المشروعات المقترحة، وفي استغلال الوقت المخصص للمداولات، وعليها مسئولية ثقيلة لضمان عدم تبديد الوقت المتاح بحيث يتم التدقيق بشكل صحيح في التشريع. وللأسف، فإن أغلب المعارضات من جميع الأحزاب قد فشلت حتى الآن في أن تكون علي مستوي المسئولية.

---

١ - Michael Zander, **The Law-Making Process,** ٥ed., London: Butterworths, ١٩٩٩, p. ١٨

٢ - Vcrac Crabbe, Op. Cit., p. ٣

المطلب الثالث: مصدر التشريع

إذا كان البرلمان هو المصدر الرئيسي للتشريع في الدول، فإن الحكومات هي التي تهيمن على العملية التشريعية. وفي الدولة الحديثة، تعد مهمة اقتراح التشريع مسئولية الحكومة في المقام الأول. وتنشأ معظم القوانين في مختلف دول العالم في الحكومة. وفي معظم البرلمانات، يهيمن حزب الأغلبية على العملية التشريعية من خلال تحكمه في عرض مشروعات القوانين على البرلمان، ورفض إدخال أية تعديلات من الأحزاب الأخرى أو المعارضة لا تتماشى مع أغراض الحكومة.

وفي مختلف دول العالم، لا تسيطر الحكومة علي استخدام الوقت المخصص لمناقشة مشروعات القوانين في البرلمان فحسب، وإنما تسيطر أيضا علي التصويت علي المسائل المهمة أيضا. وغالبا، ما يتم التصويت بناء على توجيهات حزبية، ودائما تكون الحكومة ممثلة لحزب الأغلبية، ومن ثم، فإن الحزب الحاكم يكون عادة هو الحزب الذي يمتلك أكبر عدد من المقاعد في البرلمان.

وفي الدول العربية، رغم أن معظم الدساتير تعطي لعضو البرلمان الحق في المبادرة باقتراح مشروعات القوانين، فإن السلطة التنفيذية يمكنها أن تخنق بسهولة مشروع القانون المقدم من العضو العادي في البرلمان إذا لم يكن يتفق مع توجهاتها. وعلى سبيل المثال، تشترط بعض الدول العربية أن يؤيد الاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضو عدد من الأعضاء لا يقل عن حد أدنى معين (الجزائر، السعودية، سوريا، العراق، الأردن).

وفي مصر، على سبيل المثال، تنص المادة (١٠٩) من الدستور على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين. ولكن المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية للمجلس تشترط أن تقدم الاقتراحات بمشروعات القوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصوغة في مواد ومرفقا بها مذكرة إيضاحية .... وتنص على أنه لا يجوز أن يقدم اقتراح بمشروع قانون من أكثر من عشرة أعضاء. وبينما تحال مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية، مباشرة، إلى اللجان المختصة بالبرلمان (١٨ لجنة) تمهيدا لعرضها علي المجلس بكامل هيئته، فإن الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء يجب أن تعرض، أولا،

علي لجنة الاقتراحات للنظر في أهميتها وجديتها. فإذا انتهت اللجنة إلى صلاحية الاقتراح المقدم، يُعرَض الاقتراح على اللجنة المختصة، ثم على مجلس الشعب بكامل هيئته. ويجوز للجنة المختصة أن تحيل الاقتراح إلى اللجنة التشريعية بهدف إبداء الرأي في صياغته. وسنتناول ذلك تفصيلا عند مناقشتنا مراحل التشريع في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المطلب الرابع: أنواع التشريع

ينقسم التشريع إلى ثلاثة أنواع رئيسة تختلف حسب درجة أهميتها والجهة التي تصدرها؛ وهي ما يلي: الدستور constitution، والتشريع العادي ordinary legislation، والتشريع الفرعي subordinate legislation (اللوائح regulations). وينقسم كل نوع من هذه الأنواع، بدوره، إلى أنواع فرعية. وسنناقش فيما يلي كل نوع على حدة.

الفرع الأول: الدستور constitution

يعتبر الدستور هو التشريع الأساس في الدولة. ويبين الدستور شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وواجبات واختصاصات السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وحدود كل منها. وتختلف الطريقة التي توضع بها الدساتير من دولة لأخرى حسب ظروف كل دولة؛ فقد يوضع الدستور في شكل منحة من الحاكم، وقد يوضع في شكل عقد بين الشعب والحاكم (مثل دستور دولة الكويت الصادر سنة ١٩٦٢)، وقد تضعه جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب لهذا الغرض، وأخيرا، قد يوضع عن طريق الاستفتاء الشعبي[١].

وقد شهدت جمهورية مصر العربية في العصر الحديث وضع ٤ دساتير بطرق مختلفة. ففي سنة ١٩٢٣، صدر دستور سنة ١٩٢٣، طبقا للرأي الراجح، في شكل منحة من الملك إلى الشعب. أما دستور سنة ١٩٥٦، فقد قامت الحكومة بإعداد مشروعه ثم طرحته للاستفتاء الشعبي فنال الموافقة عليه. وقد صدر دستور سنة ١٩٦٤، وهو دستور مؤقت، بقرار من رئيس الجمهورية للعمل به لحين وضع

---

١ د. عبد الرشيد مأمون ،، الوجيز في المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون) ، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ص ١٥٤ - ١٥٥.

دستور دائم للبلاد. وفي سنة ١٩٧١، تم وضع دستور دائم للبلاد، وقام مجلس الأمة بإقرار نصوصه، كما وافقت عليه اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي، وقد طرح للاستفتاء الشعبي يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١ ووافق عليه الشعب[1].

الفرع الثاني: التشريع العادي ordinary legislation

يمكن تقسيم التشريع العادي إلى نوعين رئيسيين؛ أولا، القوانين البرلمانية (وتشمل القوانين العادية، والأكواد، والقوانين الموحدة، والقوانين المنقحة). وثانيا، القرارات (المراسيم) بقوانين. وسنناقش فيما يأتي كل نوع على حدة.

أولا- القوانين البرلمانية Acts of Parliament

١- القوانين العادية

يقصد بلفظ "قانون" في اللغة العربية معنيان؛ الأول لغوي، والثاني اصطلاحي. ويقال في اللغة إن كل قاعدة ثابتة تفيد استمرار العلاقة وتكرارها بين ظاهرتين وفقا لنظام ثابت هي قانون هذه العلاقة. فيقال، مثلا، قانون العرض والطلب، قانون الغابة، الخ. أما لفظ "القانون" في مجال الدراسة القانونية (المعنى الاصطلاحي) فيقصد به معنيان؛ الأول: عام يطلق على مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم سلوك الأفراد وعلاقاتهم داخل المجتمع؛ والثاني: خاص ويختلف باختلاف المقصود منه، فقد يقصد بالقانون مجموعة القوانين المطبقة في بلد من البلاد (كأن يقال مثلا "القانون المصري" و"القانون الفرنسي"، الخ)، كما قد يقصد به مجموعة القواعد التي تنظم علاقة معينة من العلاقات (كأن يقال "قانون العمل" حين ينظم القانون علاقات العمل، أو "قانون التجارة" حين ينظم القانون العلاقات التجارية، الخ).

وفي اللغة الإنجليزية، ينبغي التفريق بين ثلاثة مصطلحات، فيما يتعلق باسم القانون التشريعي؛ وهي: law/act/statute. وسنناقش أدناه كل منها على حدة.

---

١ المرجع السابق ، ص ١٥٥.

(أ) مصطلح Law

يقصد بمصطلح Law القانون، في معناه العام، مجموعة الأحكام المقننة التي تضعها وتصدرها السلطة التشريعية في البلاد لما ترى وجوب مراعاته، ويكون لها أثر ملزم للمواطنين بحيث يعاقب من يخالفها.

ويستخدم مصطلح Law للإشارة إلى التصنيفات المختلفة للقانون ؛ فنقول، مثلا، القانون الموضوعي Substantive Law، القانون الإجرائي Adjective (Procedural) Law، القانون المحلى Local Law، القانون الدولي International Law القانون المدني Civil Law، القانون التجاري Commercial Law. كما يستخدم لفظ "law" أيضا للإشارة إلى قانون كل دولة على حدة؛ فنقول: القانون المصريEgyptian law، القانون الأمريكي American Law، إلخ.

وتعنى كلمة "Law"، في النظام الأنجلو-أمريكي، كلا من القانون التشريعي Statutory Law (أي الذي يصدر عن السلطة التشريعية)، وقانون السوابق القضائية Case Law.

ويستخدم أيضا لفظ "القانون" Law بالتضاد مع لفظ "الواقع"fact، ومن هنا، يستخدم مصطلح "مسألة تتصل بالقانون" question of law، وهي التي تحسمها المحكمة بالتضاد مع مصطلح "مسألة تتصل بالوقائع"question of fact، وهي التي تحسمها هيئة المحلفين.

وتعنى الكلمة أيضا مجموعة المبادئ والمعايير والقواعد التي تحكم مجالا معينا، مثل، قانون العقد contract law وقانون المسئولية التقصيرية Tort Law، إلخ.

ومثلما نستخدم لفظ "مركبة" Vehicle لنشير إلى كل شئ متحرك، بينما نستخدم ألفاظا خاصة لكل شئ على حدة (مثل، سيارة ملاكي private car، سيارة تاكسي taxi سيارة مقفلة van، شاحنه truck، سيارة بمقطورة trailer، باص bus، ميكروباص microbus، مينى باص minibus، تروللى trolley، ترام tram، إلخ)، نستخدم أيضا لفظ "قانون" بوصفه لفظا عاما يشير إلى النوع العام generic term، بينما نستخدم ألفاظا خاصة تشير إلى كل نوع على حدة.

(ب) مصطلح Act

يقصد بلفظ Act القانون الصادر عن السلطة التشريعية لتنظيم مجال نشاط ما، مثل، قانون بيع البضائع Sale of Goods Act، قانون الإسكان Housing Act، قانون العلاقة بين المالك والمستأجر Landlord and Tenant Act، قانون الشركات Companies Act، إلخ. وعادة يقترن هذا المصطلح بسنة إصداره؛ فيقال، مثلا، "قانون الإسكان لسنة ١٩٨٠" Housing Act ١٩٨٠.

(ج) مصطلح Statute

يعنى مصطلح Statute ايضا قانون، ويقصد به التشريع البرلماني الذي تضعه السلطة التشريعية المختصة سواء على المستوى الفيدرالي أو مستوى الولايات أو المدن أو المقاطعات. وتستخدم هذه الكلمة لتمييز القوانين المكتوبة التي تصدر بطريق التشريع عن القوانين (أي القواعد القانونية) التي تقررها المحاكم، وفقا للقانون العام Common Law في النظام الأنجلو-أمريكي، والتي توصف عادة بأنها غير مكتوبة.

ويجب عدم الخلط بين مصطلح Act ومصطلح Statute لأن كل منهما معنى "قانون صادر عن السلطة التشريعية"، لكن مصطلح Act يقترن، عادة، بمسمى القانون.

٢- الأكواد (مدونات القوانين "الأكواد") codes

يُقصد بلفظ "مدونة قوانين" أو "تقنين" أو "كود"، تجميع القواعد القانونية الخاصة بأحد فروع القانون وذلك بعد ترتيبها وتبويبها في مدونة واحدة تقوم السلطة التشريعية في الدولة بإصدارها في شكل قانون. ويطلق على هذا العمل لفظ "المجموعة" أو "التقنين" أو "مدونة القوانين". ومن أمثلة ذلك، "التقنين المدني" و"التقنين التجاري" و"التقنين الجنائي"، الخ[1].

١ المرجع السابق، ص ١٧٣.

ويُستخدم مصطلح code بمعنى "تقنين" أو "مدونه قانونيـــة" أو "مجموعـــة قوانين" غير أنه يشار إليه في أغلب الأحوال بلفظ "قانون" أيضا. ويقـــال، مـــثلا، القانون المدني civil code، والقانون التجاري commercial code، وقانون العقوبات penal code، وقانون المرافعات procedural code. ويطلق على "القانون التجـــاري الموحد الأمريكي" اسم uniform commercial code، ويعرف اختصارا باسم UCC. لاحظ هنا، أن كلمة law يمكن أن تستخدم في كل الأمثلة السابق ذكرها، لكن كلمة law تستخدم بوصفها لفظا عاما بالضبط مثل إطلاق لفظ vehicle على أي نوع من أنواع السيارات، أما كلمة Act وكلمة Code فكل منهما مصطلح خاص.

ويهدف التقنين، أو ما يطلق عليها اصطلاحا "التكويد" codification، إلـــى إظهار كل القواعد القانونية التي تتناول موضوعا معينا، في شكل تقنين "كود" code واحد. وعلي عكس "التوحيد" الذي يقتصر علي القوانين التشريعية فقـط، يشـــمل التقنين كل القواعد القانونية بما في ذلك القوانين التشـــريعية واللـــوائح والأحكـــام النهائية للمحاكم وكل ما يتصل بالموضوع. وعن طريق التقنين يمكن التغلب علـــي مشكلات مثل ازدواج القوانين، والتعارض فيما بينها، أو بينها وغيرها من الأشكال الأخرى للتشريع، وكذلك إزالة الالتباس والأحكام المهجورة وعديمة النفع فضلا عن تجميع القواعد القانونية المستخلصة من الأحكام المتناثرة في كود واحـــد. ومثـــل التوحيد، لا يؤدي التقنين إلى تغيير القانون، وهو يماثل ما يطلق عليه اصـــطلاحا اسم "القانون الكاشف" declaratory statute؛ بمعني أنه يســـتظهر القـــانون القـــائم بالفعل.

وثمة خلاف فقهي حول المقصود بالتقنين؛ فبينما يرى الفقيـــه "إلبـــرت" إن التقنين "بيان منظم صادر من سلطة رسمية يتضمن القواعد القانونية الرئيسية حول موضوع معين"، يري الفقيه الإنجليزي "تشالمرز" أنه محاولة "إعادة إخراج القانون القائم بدقة بقدر الإمكان"[1].

وهناك نوعان من الأساليب المستخدمة للتقنـــين؛ الأول، أســـلوب التقنـــين المدني الفرنسي الذي يستخدم مبادئ عامة ويترك للمحكمة مهمة ســـد الفجـــوات.

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٩١

والثاني، أسلوب التقنين المدني الألماني الذي يعتمد علي التفصيل والتحديد بشكل كبير. ويعطي الأسلوب الألماني يقينا أكبر لكنه يحد من السلطة التقديرية للمحاكم[١].

ومن عيوب التقنين أنه يؤدي إلى تحجّر القوانين، ومن ثم، صعوبة تطويرها. ومن مزاياه أنه يؤدي إلى جعل القانون متاحا بشكل أسهل أمام الناس وطائفة رجال القانون. وفضلا عن ذلك، يؤدي التقنين إلى تحسين القانون بشكل عام.

وتلجأ الدول إلى التقنين، غالبا، لتنظيم الحقوق والواجبات في المعاملات، أو لوضع قواعد قانونية مستقرة يمكن الإضافة إليها لكنها قلما تتعرض للتغيير. ومثال ذلك، التقنين المدني، والتقنين التجاري، وقانون العقوبات، وقانون المرافعات، إلخ. في حين تلجأ الدول إلى "القانون الموحد" في حالة كثرة القوانين التي تنظم مجالا معينا؛ مجال الصحة العامة، مثلا.

٣- القوانين الموحدة consolidation acts

في حالات معينة، يصدر قانون لتنظيم مجال معين؛ بحيث تدمج من جديد كل المبادئ القضائية والنصوص التشريعية المعمول بها، في قانون تشريعي واحد. ويتم توحيد النصوص التشريعية الصادرة في موضوع معين عن طريق إعادة سنها في شكل "قانون تشريعي موحد" consolidating statute أو أكثر. وهناك أربعة أنواع من مشروعات القوانين الموحدة consolidation bills. أولا، هناك مشروعات القوانين الموحدة البسيطة التي تعيد سن النصوص السارية بالفعل. ثانيا، قد تشتمل مشروعات القوانين الموحدة على تصحيحات وتعديلات ثانوية في القوانين. ثالثا، قد يتم إدخال تعديلات جوهرية على النصوص القائمة بحيث يتم إعداد مشروع قانون عادى تقدمه وزارة معينة.

ومن أمثلة التشريعات الموحدة التي صدرت في بريطانيا في الآونة الأخيرة توحيد تشريعات الإسكان، وتشريعات الشركات لسنة ١٩٨٥، وقانون ضرائب الدخل والشركات لسنة ١٩٨٨ Income and Corporation Taxes Act ١٩٨٨، وتشريعات المياه لسنة ١٩٩١.

---

١ - ibid, p. ١٩٣

٤- القوانين المنقحة Statute Law Revision Acts

تصدر، في بريطانيا، العديد من القوانين المنقحة statute law revision acts من حين لآخر منذ عام ١٨٥٦ لإلغاء الأحكام التشريعية غير المستعملة أو التي انتهي الغرض منها أو غير الضرورية أو التي حلت محلها أحكام أخرى. ومنذ عام ١٩٦٩، تعد لجان القوانين مشروعات القوانين التشريعية (المواد الملغاة) Statute Law (Repeals) Bills لإلغاء التشريعات التي انعدمت منفعتها العملية من وجهة نظرها. وفى الفترة ١٩٧٣-١٩٧٨، أصدرت اللجان مشروع قانون كل عام، وبعد ذلك صدرت مشروعات قوانين أخرى خلال الأعوام ١٩٨١، ١٩٨٦، ١٩٨٩، ١٩٩٣، ١٩٩٥. ولم تعد تصدر قوانين منقحة إلا فيما يخص تشريعات أيرلندا الشمالية.

ثانيا- القرارات (أو المراسيم) بقوانين

يطلق لفظ "القرار بقانون" على أي "أمر" أو "قرار" يصدر عن السلطة الرسمية ويكون له قوة القانون. ويستخدم هذا المصطلح لتمييز القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية، عن ذلك الذي يصدر عن السلطة التنفيذية. ويخول الدستور في معظم الدول في ظروف معينة، السلطة التنفيذية الحق في سن التشريع العادي. ويسمى التشريع في هذه الحالة قرارا (أو مرسوما) بقانون decree law؛ فهو قرار (أو مرسوم) لأنه صادر عن السلطة التنفيذية، وقانون لأن له قوة القانون.

وفي مصر، هناك حالتان يجوز فيهما لرئيس الدولة أن يصدر قرارات لها قوة القانون؛ هما: حالة الضرورة state of urgency، وحالة التفويض delegation. ويُقصد بحالة الضرورة، إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير (المادة ١٤٧ من الدستور). وفي حالة الضرورة، يجب عرض هذه القرارات على المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائما. وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته.

ويُقصد بحالة التفويض، تفويض الهيئة التشريعية، بأغلبية ثلثي أعضائها، لرئيس الدولة في إصدار قرارات لها قوة القانون عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية (المادة ١٠٨). ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تبين فيه

موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها. ويجب عرض هذه القـرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض.

الفرع الثالث: التشريع الفرعي (اللوائح) subordinate legislation

يُقصد بالتشريع الفرعي (أو المُفوَّض) subordinate legislation ذلك الـذي تسنه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المخول لها في الدستور بصفة أصلية. ويصدر التشريع الفرعي في شكل لوائح regulations. وهناك ثلاثـة أنـواع مـن اللوائح؛ الأول، اللوائح التنفيذيـة statutory instruments (implementing decrees) ولا تتصف هذه اللوائح بالاستقلالية بل تتبع القوانين. أما النوع الثاني، فهو اللوائح التنظيمية by-laws، والنوع الثالث، لوائح الضبط (أو لـوائح البـوليس) policing regulations ويتصف هذان النوعان بالاستقلالية التامة عن القـوانين العاديـة ولا يتبعانها. وسنناقش فيما يأتي كل نوع على حدة.

١- اللوائح التنفيذية

يُقصد باللوائح التنفيذية regulations (implementing decrees)، تلـك التـي تصدر لتنفيذ قانون صادر عن السلطة التشريعية، ومن ثم، فإن دور اللوائح التنفيذية يقتصر على كونها مجرد أداة لتنفيذ القانون، وليس لها أن تنص على إلغاء أو تعديل أو تعطيل أحكام القوانين أو الإعفاء منها. وبموجب المادة (١٤٤) مـن الدسـتور المصري، يصدر رئيس الجمهورية اللوائح التنفيذية، وله أن يفـوض غيـره فـي إصدارها. كما يجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

٢- اللوائح التنظيمية

يقصد باللوائح التنظيمية regulations تلك التي تصدر لتنظيم المرافق العامة وترتيبها وتنسيق سير العمل في مختلف الإدارات والمصـالح الحكوميـة. وهـذه اللوائح لها طابع مستقل عن القوانين، ولا تتبعها، ولها قيمة مساوية لها من حيـث الأثر الملزم. ويُطلق على هذه اللوائح في بعض الدول اسم "النظم".

وفي مصر، تخول المادة (١٤٦) لرئيس الجمهورية حق إصدار القـرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة. وتقصـر المـادة (١٤٦) مـن

الدستور المصري حق إصدار هذا النوع من اللوائح على رئيس الجمهورية وحده دون سواه، بينما سمحت المادة (١٤٤) لرئيس الجمهورية بتفويض غيره في سن اللوائح التنفيذية. ويرجع السبب في ذلك إلى أن اللوائح التنظيمية تعتبر أكثر خطورة من اللوائح التنفيذية لأنها لوائح قائمة بذاتها فهي تقوم بمفردها ولا تتبع قانونا معينا، على حين تقتصر مهمة اللوائح التنفيذية على المساعدة في تنفيذ قانون معين.

ويجوز للوزراء إصدار اللوائح التنظيمية التي تنظم العمل في الجهات التابعة لهم، استنادا إلى المادة (١٥٧) والتي تنص على أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها. ومثال ذلك، صدور قرار وزاري لائحي بتنظيم ساعات العمل في داخل وزارته، أو بتنظيم العمل في هيئة تتبع وزارته. لكن هذه اللوائح أقل في التدرج من اللوائح التنظيمية التي يصدرها رئيس الجمهورية. ولا يجوز أن تتضمن هذه اللوائح قرارات بإنشاء أو تنظيم أو إلغاء مرافق عامة، فهذا الأمر منوط برئيس الجمهورية وحده، ولا يجوز التفويض فيه.

وسواء كانت اللائحة التنظيمية صادرة من رئيس الجمهورية أو الوزراء، يُشترط ألا تتضمن ما يقيد الحريات العامة، كحرية التنقل، وحرية التعليم، وحرية التعبير، وخلافه.

٣- لوائح الضبط policing regulations

يُقصد بلوائح الضبط تلك التي تضعها السلطة التنفيذية للحفاظ على الأمن العام والصحة العامة، وتوفير السكينة. ومن أمثلة هذه اللوائح : لوائح المرور، ولوائح الأماكن المقلقة للراحة، أو المضرة بالصحة، واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية، إلخ. وبموجب المادة (١٤٥) من الدستور المصري، يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط.

المطلب الخامس: الوظيفة التشريعية للبرلمان

الفرع الأول: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال التشريع

يختص البرلمان بوظيفتين أساسيتين؛ هما: التشريع والرقابة. ويمثل التشريع الوظيفة الأساسية للبرلمان، على الأقل من الناحية التاريخية، لذلك أضفت الوظيفة اسمها على البرلمان فسمي بالسلطة التشريعية. وتعد الوظيفة التشريعية من أهم وظائف البرلمانات، تاريخيا وسياسيا. فمن الناحية التاريخية، تجسدت قيم الديمقراطية فى إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب، وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين، وارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النائب عن الشعب فى تقرير أمور حياته. وبلا شك، فإن أهم أمور تنظيم حياة المجتمع هى وضع القواعد (أو القوانين) التى يجب أن يسير عليها الناس من أجل حماية قيم الحرية والمساواة. ولذلك، أصبح دور البرلمان الأول هو وضع تلك القواعد، أو القوانين.

ورغم أن المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها فى شكل مشروعات تأتى عادة من السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفى دور البرلمان فى مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك اقتراح قوانين جديدة. ومن المهم معرفة أن القوانين ليست مجرد رخص وعقوبات يصدرها المشرع، بل تعبير عن إرادة المجتمع وأولوياته، التى يجسدها المُشرع فى صورة قواعد عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم. فالتشريع يأتى تاليا لوضع الأولويات السياسية وتحديد ملامح السياسات العامة المرغوبة، ولا يتم فى فراغ[1].

بيْد أن احتكار البرلمان لوظيفة التشريع العادي، يقابلها تزايد دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع الفرعي والذي يأخذ مظاهر عدة. فبالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح على اختلاف أنواعها، وهي قوانين من الناحية الموضوعية، تتمتع السلطة التنفيذية بحق اقتراح القوانين ويصدرها رئيس الدولة.

ورغم الأهمية الكبيرة لمفهوم "سيادة البرلمان" في مجال التشريع، ينبغي ألا تغيب عنا حقائق عدة تتعلق بالعملية التشريعية. أولاً، تفرض دائما مؤثرات خارجية

---

[1] http://www.pogar.org

قيوداً عملية على القوانين التي يصدرها البرلمان. ثانيا، تشرف على العملية التشريعية في وقتنا هذا الحكومة وليس أعضاء البرلمان. ثالثا، يتم إعداد التشريع وصياغته خارج البرلمان، وتقتصر مهام البرلمان على فحص التشريع وإضفاء الصبغة الشرعية عليه. رابعا، تحظى الحكومة، عادة، بأغلبية أصوات أعضاء البرلمان. خامسا، لا يعد التشريع الوسيلة الوحيدة لتحقيق أهداف الحكومة؛ إذ أنه يمكن تحقيق أمور كثيرة عن طريق تقديم المشورة، والتفاوض، وممارسة السلطة الاقتصادية، وخلافه.

الفرع الثاني: نظم الحكم المختلفة وأثرها على الوظيفة التشريعية للبرلمان

تختلف العلاقة بين المؤسسات الحاكمة في دولة ما على حسب ما إذا كان نظام الدولة رئاسيا، أم برلمانيا، أم خليط بين النظامين. ولكل من هذه النظم خصائصه الأساسية. وتعتمد الفروق الأساسية بين النظم الثلاثة على مدى الفصل بين سلطات أفرع الحكم الثلاثة؛ التنفيذية والتشريعية والقضائية، ومدى ما تتمتع به كل سلطة على الأخرى. ويشمل ذلك مدى ما يتمتع به الفرع التنفيذي من سلطة على الفرع التشريعي، أو ما يتمتع به الفرع التشريعي من سلطة على الفرع التنفيذي (الرقابة البرلمانية)، ومدى ما يتمتع به الفرع التشريعي من قدرة على التشريع. ومن أهم مجالات السيطرة القدرة على اقتراح التشريعات وإقرارها والتي تختلف اختلافا كبيرا بين النظم الثلاثة.

وفي النظام الرئاسي، تنقسم السلطات السياسية والإدارية بين الأفرع التنفيذية والتشريعية والقضائية. ويخدم المسئولون في هذه الأفرع مدد ولاية مختلفة. أما في النظام البرلماني، فيتمتع البرلمان بالسيادة. ويستمد الفرع التنفيذي (رئيس الوزراء والحكومة) سلطته من البرلمان. وفي النظام المختلط، يتقاسم السلطة التنفيذية كل من الرئيس ورئيس الوزراء، وكلاهما يُنتخب على حدة.

وسنناقش فيما يأتي خصائص كل نظام.

أولا- النظام الرئاسي presidential system

تعد الولايات المتحدة أبرز مثال على النظام الرئاسي. وفي النظام الرئاسي، يتم اختيار الرئيس في انتخابات منفصلة عن انتخابات السلطة التشريعية. ثم يعين

الرئيس وزراء حكومته. وعادة، لا يكون الوزراء في الوقت نفسه أعضاء في البرلمان رغم أن تعيينهم قد يتطلب مشورة البرلمان وموافقته. ولأن كبار المسئولين في السلطة التنفيذية يتم انتخابهم أو تعيينهم كل على حدة، يتسم النظام الرئاسي بالفصل بين السلطات إذ يكون كل من الفرع التنفيذي والفرع التشريعي مستقلا عن الآخر. ويسيطر الرؤساء تماما على من يعينونهم في الحكومة.

وباستثناء الولايات المتحدة، اقترنت النظم الرئاسية في الماضي غالبا بالنظم غير المستقرة سياسيا والاستبدادية.

ثانيا- النظام البرلماني parliamentarian system

تمثل المملكة المتحدة البريطانية أقوى شكل من أشكال النظام البرلماني، والذي يُشار إليه أحيانا باسم "نظام ويستمنستر". وعلى عكس النظم الرئاسية، تتميز النظم البرلمانية بالمزج بين السلطات بين الفرعين التشريعي والتنفيذي. فرئيس الوزراء، الذي يرأس الفرع التنفيذي، قد يُنتخب في الهيئة التشريعية بالطريقة نفسها التي يُنتخب بها كل الأعضاء الآخرين. ورئيس الوزراء هو رئيس الحزب الذي يكسب أغلبية الأصوات في الهيئة التشريعية. وهو الذي يعين وزراء الحكومة. ومع ذلك، على عكس النظام الرئاسي، يكون هؤلاء الوزراء عادة أنفسهم أعضاء في الهيئة التشريعية من الحزب الحاكم أو الائتلاف الحاكم. وإذا خسر الحزب الحاكم مقاعده في البرلمان، تغيرت الحكومة أيضا. ومن ثم، فإن من الضروري التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لكي تظل الحكومة في الحكم ولكي تنفذ برامجها بشكل فعال.

ثالثا- النظام المختلط hybrid system

تعتبر فرنسا أبرز مثال على النظام المختلط. ويشير مصطلح النظام "المختلط" إلى ذلك النظام الذي يُنتخب فيه الرئيس على حدة، لكنه يتقاسم السلطة مع رئيس الوزراء. وعادة تكون للرئيس السلطة الدستورية لاختيار رئيس الوزراء. فإذا مال الدستور إلى وضع معظم السلطات في يد الرئيس، يوصف النظام بأنه "شبه رئاسي" semi-presidential. وإذا كان رئيس الوزراء وقادة الهيئة التشريعية يتمتعون بسلطة أكبر من الرئيس، يُشار إلى النظام بأنه نظام "شبه برلماني" semi-parliamentarian.

وفي النظام الفرنسي، الذي يوصف بأنه "شبه رئاسي"، يتمتع الرئيس بسلطات واسعة. فعلى سبيل المثال، يعين الرئيس رئيس الوزراء ويختار حكومته ويتولى رئاستها. ويبادر الرئيس وحكومته وجهازه الإداري باقتراح معظم مشروعات القوانين. ومع ذلك، يُترك أمر إدارة النشاطات اليومية للحكومة إلى رئيس الوزراء والحكومة.

المطلب السادس: عناصر العملية التشريعية

الفرع الأول: العناصر الشكلية

مع أن كل عملية تشريعية، لا سيما، في الجهاز التشريعي الواحد يشار إليها عادة على أنها عملية واحدة، هناك في الواقع عمليتان تشريعيتان منفصلتان في كل هيئة تشريعية. الأولى ؛ العملية التشريعية الشكلية formal، والثانية ؛ العملية التشريعية السياسية political . وتحدد قواعد الهيئة التشريعية جوانب العملية التشريعية الشكلية، وعادة ما تكون هذه القواعد إما منصوصا عليها في الدستور أو في قوانين أو لوائح برلمانية . وتحدث الإجراءات نفسها في كل مشروع قانون يتم اقتراحه وإقراره ثم إصداره . أما العملية التشريعية السياسية، فلا تحكمها قواعد شكلية، وإنما تحكمها السياسات والشخصيات[١].

وفيما يتعلق بالعملية التشريعية الشكلية، ينبغي على صائغ التشريع أن يضع في اعتباره الجمهور الذي سيتعامل مع التشريع الذي يقوم بصياغته . ويمكن تصنيف هذا الجمهور إلى أربع فئات: الفئة الأولى ؛ تضم صاحب فكرة المشروع the proponent of the bill الذي يطلب من الصائغ إعداد مشروع القانون. والفئة الثانية، إذا لم يكن صاحب فكرة مشروع القانون من أعضاء الهيئة التشريعية، هي العضو أو مجموعة الأعضاء في الهيئة التشريعية الذين سيطلب منهم تقديم مشروع القانون، إذ أنه عند بحث المشروع في اللجنة التشريعية، فإن الجمهور المباشر الذي يتعامل مع مشروع القانون هو أعضاء اللجنة وطاقم العاملين لديهم . أما الفئة الثالثة؛ فتتمثل في المسئول التنفيذي الذي لابد من موافقته على مشروع القانون

١ - Robert J. Martineau, **Drafting Legislation and Rules in Plain English,** West Publishing Company, ١٩٩١, p.p. ١٤ – ١٥.

لكي يصبح قانونا نافذا بعد إقراره من السلطة التشريعية . وتتمثل الفئة الرابعة في جمهور المواطنين المخاطبين بالقانون، والهيئات الحكومية والمسئولين الحكوميين الذين سيتولون إدارة القانون، والمحاكم التي ستقوم بتفسيره وتطبيقه[١] .

الفرع الثاني: العناصر السياسية

تحدد العملية التشريعية السياسية إلى أي مدى سيتم تعديل المشروع مع انتقاله عبر العملية الشكلية . ويجب على صائغ التشريع أن يولى اهتماما كبيرا للاعتبارات السياسية لمختلف أحكام مشروع القانون المقترح. وعند كل نقطة يحتمل أن تكون مثيرة للجدل، سيكون على صاحب فكرة المشروع أن يختار إما تعديل أحكام المشروع لمحاولة زيادة التأييد له، أو لتقليل معارضته، وإما أن يترك المشروع كما يريده ومن ثم يكون عرضة لإدخال تعديلات عليه قد لا يستطيع التنبؤ بها. وإذا ما اختار صاحب فكرة المشروع الحل الأول، فإن ذلك ينعكس في صياغته لمشروع القانون . وفي العديد من الحالات، يكون الصائغ هو الذي يحدد النقاط التي يجب أن يتم فيها الاختيار[٢] .

ومن ثم، يمكن القول بأن العملية التشريعية السياسية تؤثر على صياغة مشروع القانون بطريقتين ؛ الأولى : من الناحية الشكلية، حيث تتحكم هذه العملية في شكل وأسلوب مشروع القانون، وتحدد الإطار لبحث المشروع والخطوات التي يمكن عندها إحباط المشروع أو تعديله . والثانية : يمكن أن تؤثر العملية التشريعية السياسية على جوهر مشروع القانون . وكلتا العمليتان تؤثران على عمل صائغ التشريع إذ أنهما تحددان ما الذي يجب عليه أن يضعه في القانون وما الذي يجب عليه أن يستبعده منه.

---

١ - ibid, p. ١٣.

٢ - ibid, p. ١٥.

المبحث الثاني
مراحل التشريع

يمر التشريع بأربع مراحل أساسية؛ هي: الاقتراح، والمناقشة والإقرار، والتصديق والإصدار، والنشر والإنفاذ. ورغم أن عملية التشريع تمر بالمراحل الأربعة ذاتها في كل من نظام التقنين المدني ممثَلا في فرنسا والدول العربية، والنظام الأنجلو-أمريكي ممثَلا في المملكة المتحدة البريطانية والولايات المتحدة الأمريكية، ثمة اختلافات بين النظامين في الإجراءات والمناهج المتبعة. وسنناقش فيما يأتي مراحل التشريع في كل من النظامين.

المطلب الأول: مراحل التشريع في نظام التقنين المدني

الفرع الأول: مراحل التشريع في فرنسا

وفقا لدستور ١٨٣٠ ودستور ١٨٧٥، لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان الحق في اقتراح القوانين. لكن حق الأعضاء في اقتراح القوانين مقيد بقيود ينص عليها الدستور واللائحة الداخلية هدفها منع الأعضاء من التقدم باقتراحات غير مدروسة أو غير مصوغة بشكل جيد. ووفقا لدستور ١٨٧٥، لرئيس المجلس أن يقرر ما إذا كان الاقتراح المقدم من العضو لا يتعارض مع نص في الدستور أو القوانين النافذة. وكذلك يجوز لرئيس المجلس رفض الاقتراح من الناحية الشكلية إذا لم يكن مصاغا وفق أصول الصياغة القانونية، أو يهدف إلى تكليف وزير أن يقوم بعمل هو من صميم صلاحياته.

ويراجع مجلس الدولة Conseil d'Etate، في فرنسا، كل مشروعات القوانين في حضور مسئول من الوزارة التي اقترحت التشريع. وإذا لم تقبل الوزارة التعديل المقترح من مجلس الدولة، عليها أن توضح الأسباب، ويبت في الأمر مجلس الوزراء[1]. بل إن مجلس الدولة في فرنسا يهتم سواء بشكل مشروع القانون form أو موضوعه substance ويفحص الأسلوب واللغة والتركيز والوضوح وطريقة العرض. وفيما يتعلق بالموضوع، يهتم المجلس بتكلفة مشروع القانون والصعوبات

[1] - Michael Zander, op. cit., p. ٣٥

المتمثلة في التحكم فيه، وكذلك ما إذا كان يتعارض مع الالتزامات الدولية للدولة أو مع الدستور، أم لا .

ومن الناحية الفنية لا تعد الحكومة الفرنسية ملزمة بالخضوع لآراء مجلس الدولة ولكن من الناحية العملية فإنها عادة تلتزم برأي المجلس، لاسيما في المسائل الشكلية. وفيما يتعلق بالموضوع، تأخذ الحكومة عادة أيضا برأي المجلس عندما يتعلق بالمسائل القانونية لكن إذا كان الرأي يتعلق بالسياسات فإن الحكومة يجوز لها أن تأخذ أو لا تأخذ برأي المجلس.

ولأن الجميع يعلمون أنه لابد في النهاية من اللجوء إلى المجلس قبل العرض علي البرلمان، فإن هناك تأثيرا غير مباشر لهذه العملية، إذ أنها تؤدي عادة إلى أن يتحسب المسئولون للاعتراضات التي قد تثار من المجلس، ومن ثم، يتفادونها مسبقا. ويقول الفقيه "دوكامين" إن مجرد وجود مجلس الدولة كأداة كابحة يعد بمثابة صمام أمان لكل من المسئولين الحكوميين، الذين يتولون إعداد مشروع القانون، والوزراء المعنيين، خاصة وأن المجلس يمارس سلطته بطريقة مسئولة ودون المبالغة في استخدام هذه السلطة، وهو بصفة عامة يحظى بعظيم الاحترام[١].

الفرع الثاني: مراحل التشريع في الدول العربية

أولا- مرحلة اقتراح القوانين

تتكون مرحلة اقتراح مشروع القانون من ثلاث مراحل فرعية؛ هي طرح فكرة مشروع القانون، إعداده وصياغته، وأخيرا اقتراحه (أو تقديمه). وسنتناول فيما يأتي كل مرحلة على حدة.

١- طرح فكرة مشروع القانون

يُقصد بمشروع القانون bill مسودة القانون قبل إقراره من السلطة التشريعية وإصداره من السلطة التفيذية المخولة بموجب الدستور سلطة إصداره. وتمثل عملية طرح فكرة مشروع القانون المرحلة الأولى من مراحل العمل

١ - ibid, p. ٣٦

التشريعي، وفيها تولد فكرة القانون. وتنشأ فكرة مشروع القانون، في معظم البلدان، غالبا على أيدي المسئولين التنفيذيين نتيجة اكتشافهم، في أثناء تنفيذ القوانين القائمة، صعوبات معينة، ومن ثم، يقترحون إدخال تحسينات إضافية على القانون القائم. وكثيراً ما يحدد القادة السياسيون مشكلة أو صعوبة معينة ويعلنون عن تبني سياسة عامة لمواجهة هذه الصعوبة أو المشكلة بهدف إحداث تحولات في المجتمع، لكنهم نادرًا ما يحددون منهجاً يؤدي إلى تحقيق الهدف المعلن. وقد تنشأ فكرة مشروع القانون من مصادر أخرى؛ منها أعضاء البرلمان، والأحزاب السياسية، والمنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، بل والناخبين العاديين.

٢- إعداد وصياغة مشروع القانون

تنشأ معظم مشروعات القوانين في السلطة التنفيذية. وفي مصر، بموجب المادة (١٥٦) من الدستور، الفقرة (د)، يختص مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين. وقد جرت العادة في مصر أن تقوم كل وزارة بإعداد وصياغة مشروع القانون الذي يدخل في اختصاصها . وتحيل الوزارة مشروع القانون الذي يتم إعداده بواسطة لجان فنية متخصصة إلى مجلس الدولة لمراجعة صياغته أو إعادة صياغته ومراعاة التناسق بين مشروع القانون والقوانين النافذة .

وطبقا للمادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، تعتبر كل وزارة أو مصلحة ملزمة بأن تعرض مشروع القانون علي قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعة صياغته قبل استصداره . ورغم أنه يجوز لها أن تعهد إلى قسم التشريع بمجلس الدولة بإعداد مشروع القانون فإنها غير ملزمة بأن تعهد إليه بذلك، ويمكنها أن تتولى بنفسها أو عن طريق أية جهة أخري إعداد مشروع القانون. ومن ثم تفرق المادة (٦٣) بين إلزام كل وزارة أو مصلحة بعرض مشروع القانون علي قسم التشريع لمراجعته قبل استصداره من البرلمان، وتخيير كل وزارة أو مصلحة بأن تعهد إلى القسم بمسئولية إعداد التشريع أو أن تتولى ذلك بنفسها.

وتتبع معظم الدول العربية النظام الفرنسي من جهة إعطاء حق اقتراح القوانين لكل من الحكومة والبرلمان، بل وأيضا في تقييد حق الأعضاء في اقتراح القوانين بقيود معينة. وتُجمع الدول العربية على إعطاء السلطة التنفيذية، مُمثلة في رئيس الدولة والحكومة، الحق في اقتراح القوانين، باستثناء دولة الإمارات العربية المتحدة وسلطنة عُمان. وتعتبر الصومال الدولة العربية الوحيدة التي تعطي للمواطن العادي الحق في تقديم مشروعات القوانين لكنها تقيد ذلك بألا يقل عدد

مقدمي الاقتراح عن عشرة آلاف ناخب (عدنان ضاهر، بحث قدم في مؤتمر الأمناء العامين العرب، القاهرة، ٣-٥ يناير، ٢٠٠٨).

٣- اقتراح (تقديم) مشروع القانون

في الدول العربية، يُطلق على مسودة القانون المقدمة من الحكومة اصطلاح "مشروع قانون" bill على حين يُطلق على مسودة القانون المقدمة من عضو البرلمان اصطلاح "اقتراح بمشروع قانون" draft bill. ويمر مشروع القانون (المقدم من الحكومة) بإجراءات تختلف عن تلك التي يمر بها الاقتراح بمشروع قانون.

ويُعرض مشروع القانون المُقترح من السلطة التنفيذية على البرلمان، مُصاغا في شكل مواد، ومُرفقا به، عادة، مذكرة إيضاحية (الأسباب الموجبة التي دعت إلى اقتراح مشروع القانون).

وتشترط الدول العربية، التي تعطي لعضو البرلمان الحق في اقتراح مشروعات القوانين، بعض أو كل الشروط الآتية:

أ. أن يكون الاقتراح مصاغا في شكل مواد (كل الدول العربية تتمسك بهذا الشرط).

ب. أن يُرفق بالاقتراح مذكرة إيضاحية (الأسباب الموجبة) تبين عدم تعارض الاقتراح مع الدستور، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والأهداف التي يحققها (معظم الدول العربية؛ على سبيل المثال، مصر، العراق، لبنان، إلخ.).

ج. ألا يقل عدد مقدمي الاقتراح بمشروع قانون عن عدد معين من الأعضاء: الجزائر (٢٠ عضوا)، السعودية (١٠ أعضاء)، سوريا (١٠ أعضاء)، العراق (١٠ أعضاء)، الأردن (١٠ أعضاء).

د. ألا يزيد عدد مقدمي الاقتراح على عدد معين من الأعضاء: مصر (١٠ أعضاء)، لبنان (١٠ أعضاء)، البحرين (٥ أعضاء)، الكويت (٥ أعضاء).

٥. إذا كان المشروع من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، يجب أن يُرفق به تدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات (الجزائر).

ورغم أن كل الدول العربية التي تعطي للعضو الحق في اقتراح مشـروع القانون، تُلزمه بصياغة الاقتراح في شكل مشروع قانون، لا توفر برلمانات هـذه الدول للعضو أية إمكانيات لاكتساب مهارة صياغة مشروع القـانون، ولا تضـع، مثلا، نموذجا لصياغة مشروع القانون يُحتذى به. وربما يرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود قواعد مستقرة، أو مبادئ توجيهية، أو نموذج إرشادي، أصـلا، لـدى السلطة التنفيذية التي تصوغ مشروع القانون في شكل مواد. والشيء نفسه ينطبـق على المذكرة الإيضاحية (الأسباب الموجبة).

ومن اللافت للانتباه ذلك التعارض الصارخ بين شرط ألا يقل عدد مقـدمي الاقتراح بمشروع القانون عن عدد معين من الأعضاء، وشرط ألا يزيد العدد على عدد معين. وترى الدول التي تضع حدا أقصى لعـدد الأعضـاء الـذين يؤيـدون الاقتراح بمشروع القانون أن الحكمة من ذلك هي منع التكتل بين أعضاء المجلـس لمساندة اقتراح معين بأغلبية كبيرة قد تحول دون ممارسة باقي أعضـاء المجلـس حقهم في مناقشة الاقتراح أو تعديله أو رفضه، وتجعل من هذا الحق مجرد شكلا لن يؤثر على النتيجة المحسومة سلفا، طالما كان بإمكان مقـدمي الاقتـراح ضـمان الأغلبية اللازمة لإقراره، وبالتالي تصبح مناقشته غير ذي جدوى. وعلـى عكـس ذلك، ترى الدول التي تقيد مبادرة العضو باقتراح مشروع القانون بأن يوقع علـى الاقتراح عددا آخر من الأعضاء لا يقلون عن عدد معين، أن الحكمة من ذلك هـي ضمان جدية الاقتراحات المقدمة من الأعضاء.

وفي رأينا، أن إلزام العضو بالحصول على توقيع عدد معين من الأعضاء، كحد أدنى، لممارسة حقه في المبادرة باقتراح مشروعات القوانين يُشـكل قيـدا لا لزوم له على هذا الحق. وإذا كان القصد من ذلك ضمان جدية المبادرات المقدمـة بمشروعات القوانين، فإن إعطاء مكتب المجلس أو اللجنة المختصة صلاحية رفض الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء كفيل بضمان هذه الجديـة، ولكن لضمان عدم التعسف في القرار بالرفض، ينبغي وضع معـايير لقبـول، أو رفض، المشروعات المقدمة من الأعضاء، وإعلان أسباب الرفض، وإعطاء العضو الذي رُفض اقتراحه حق التظلم أمام المجلس من هذا الرفض.

وكذلك لا داعي لاشتراط ألا يزيد عدد مقدمي الاقتراح بمشروع القانون عن عدد معين من الأعضاء مادام من حق العضو وحده المبادرة بالتشريع. وبدلا من ذلك، يمكن النص على عدم جواز قبول اقتراح بمشروع قانون من أكثر من عضو. وفي حالة تقديم أكثر من مشروع قانون في موضوع واحد، يعتبر المشروع المقدم أولا هو الأصل والذي يليه تعديل له.

وبخصوص اشتراط أن يُرفق العضو باقتراحه تدابير لزيادة الإيرادات إذا كان المشروع من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، فهذا يشكل أيضا قيداً على حق العضو في المبادرة باقتراح مشروعات القوانين. وتعفي بعض الدول العضو من هذا القيد، وبدلا من ذلك، تحيل الاقتراح بمشروع القانون بعد إقراره من اللجنة المختصة إلى لجنة الخطة والموازنة لإبداء الرأي فيه (مصر). وفي النظرية التشريعية الحديثة، التي سنتعرض لها فيما بعد، توجب النظرية تخصيص فصل في مشروع القانون لمصادر تمويله، لكنها لا تلزم مقدم المشروع باقتراح تدابير خاصة لتمويل متطلبات مشروع القانون. ومن ثم، يمكن أن يتم تدبير التمويل عن طريق إجراءات خاصة يقترحها مشروع القانون أو عن طريق تخصيص موارد له من ميزانية الدولة. ويتماشى هذا المنهج مع إحالة الاقتراح بعد إقراره إلى لجنة الخطة والموازنة في البرلمان.

ثانيا- مرحلة المناقشة والإقرار

١- المناقشة في اللجان

يشكل كل مجلس عددا معينا من اللجان النوعية الدائمة يختلف باختلاف طبيعة الاختصاصات المنوطة بها. وتُشكل هذه اللجان في بداية كل دور انعقاد سنوي عادي. وللمجلس أن يقرر تشكيل لجنة مؤقتة خاصة لدراسة أو بحث مشروع قانون أواقتراح بمشروع قانون أو موضوع أو مسألة معينة، وإعداد تقرير بشأنها للمجلس، وتستمر اللجنة حتى يصدر قرار من المجلس بشأن الموضوع الذي شكلت من أجله أو بانتهاء أجلها. وللمجلس أيضا أن يحيل موضوعا معروضا عليه إلى لجنة مشتركة من أعضاء لجنتين أو أكثر من اللجان النوعية للمجلس. واجتماعات اللجان غير علنية، وتتخذ القرارات فيها، عادة، بأغلبية أصوات الحاضرين.

وتتولى اللجان، سواء كانت نوعية دائمة، أو خاصة مؤقتة، أو مشتركة، بحث مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين. ولكل لجنة حق اقتراح مشروعات القوانين وعرضها على المجلس. ويجوز للجنة اقتراح تعديلات على مشروعات القوانين التي تبحثها. وفي حال إدخال تعديلات، يجوز إحالة المشروع إلى اللجنة القانونية (لجنة الشئون الدستورية والتشريعية) لضبط صياغة هذه التعديلات. وتقدم اللجنة على المجلس تقريرا عن مشروع القانون بصيغته النهائية.

وتختلف آلية إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان من مجلس لآخر؛ فثمة مجالس تعطي صلاحية الإحالة لرئيس المجلس، وثمة مجالس أخرى تعطي هذه الصلاحية لمكتب المجلس.

وبينما يُحال مشروع القانون المقدم من الحكومة، مباشرة، إلى اللجنة النوعية المختصة، يُحال الاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضو، أولا، إلى لجنة خاصة (في مصر، لجنة الاقتراحات والشكاوى) لفحصه ورفع تقرير عنه إلى المجلس. وفي حال موافقة المجلس، يُحال المشروع إلى اللجنة النوعية المختصة.

وبالإضافة إلى التمييز الواضح بين مشروع القانون المقدم من الحكومة والاقتراح بقانون المقدم من العضو في آلية التعامل مع كل منهما في البرلمان طبقا للنظم السائدة، ثمة تفريق في المعاملة بين الاثنين في جوانب أخرى. فعلى سبيل المثال، في مصر، بينما يُلزم النظام الداخلي رئيس المجلس بإخطار الأعضاء بما يرد إليه من مشروعات قوانين في أول جلسة تالية ليحيلها إلى اللجنة المختصة، بل ويُعطي الرئيس الحق في إحالتها مباشرة ثم إخطار المجلس بذلك في أول جلسة، لا يقع التزام مماثل على الرئيس في حال الاقتراح بمشروع قانون. وفي حال تقديم اقتراح مشروع قانون يعالج موضوعا ورد في اقتراح بمشروع قانون، تُعطى الأولوية لمشروع القانون ليكون أساس المناقشة في اللجان ويكون الاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضو بمثابة تعديل له. وأخيراً، بموجب المادة ××× من الدستور، لا يجوز للعضو أن يقدم في دور الانعقاد نفسه اقتراحا بمشروع قانون سبق للمجلس أن رفضه أو سقط لسبب آخر، في حين لا يسري ذلك على مشروع القانون المقدم من الحكومة.

ويتضح مما سبق، أن ثمة تفريقا في المعاملة بين مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية، وتلك المقدمة من أعضاء المجلس. إذ بينما تعرض المشروعات المقترحة من السلطة التنفيذية مباشرة على اللجان المختصة تمهيدا

لعرضها على المجلس بكامل هيئته، تُعرض الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء أولا على لجنة الاقتراحات للنظر في أهميتها وجديتها. فإذا انتهت اللجنة إلى صلاحية الاقتراح، يُعرض على اللجنة النوعية المختصة. وحِكمة ذلك أن الحكومة تتوفر لديها الإمكانيات التي تمكنها من دراسة المشروع من الناحية الفنية والقانونية قبل أن تتقدم به إلى مجلس الشعب، وأن السلطة التنفيذية هي التي تنفذ القوانين وتلمس ما ينتج عن تطبيقها من صعوبات وثغرات، ومن ثم، تعد أكثر دراية بحاجات المجتمع. وفي دول، مثل مصر، يجب على كل وزارة أو مصلحة أن تعرض مشروع القانون علي قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعة صياغته قبل استصداره. ويجوز لها أن تعهد إلى قسم التشريع بمجلس الدولة بإعداد مشروع القانون (مادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢).

وفي رأينا، إن هذا التفريق يمثل قيداً وتعطيلا لحق العضو في المبادرة باقتراح مشروعات القوانين لأسباب عدة. أولا، إذا كان السبب هو افتقاد العضو للإمكانيات اللازمة لدراسة المشروع من الناحية الفنية والقانونية، وهذا صحيح إلى حد ما، فهل تتوفر هذه الإمكانيات، لاسيما الفنية، في اللجنة الخاصة (لجنة الاقتراحات والشكاوى) التي تبحث الاقتراح بمشروع القانون المقدم من العضو؟ وإذا كانت مشروعات القانون، عادة، تحال بعد مناقشتها في اللجنة النوعية المختصة إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية (اللجنة القانونية) لضبط صياغتها، أليس في ذلك ضمانا لضبط الصياغة القانونية لمشروع القانون؟

ثانيا، أليس البرلمان مسئولا عن اكتساب العضو المهارات الأساسية لصياغة الاقتراح بمشروع القانون، بحيث تكون صياغته منضبطة؟ فعند شغل أي وظيفة، يتلقى الموظف الجديد تدريبا على عمله في وظيفته الجديدة، مهما كانت درجة خبرته. فماذا فعل البرلمان لتمكين أعضائه من إتقان عملهم البرلماني؟ وعادة، تتولى كل وزارة بنفسها إعداد مشروع القانون الذي يخصها، مع ما يترتب على ذلك من غياب التجانس في طريقة صياغة مشروعات القوانين. وكما سبق القول، لا يوجد نموذج موحد، أو دليل إرشادي، لصياغة القوانين في أية دولة عربية.

ثالثا، إن القول بأن الحكومة هي التي تنفذ القوانين وتلمس ما ينتج عن تطبيقها من صعوبات وثغرات، ومن ثم، تعد أكثر دراية بحاجات المجتمع، مردود عليه بأن البرلمان وظيفته الأساسية تمثيل الشعب واحتياجاته؛ ومن ثم، يُفترض أن

الأعضاء الذين يمثلون الشعب أكثر دراية من الحكومة بهذه الاحتياجات لأنهم أكثر التصاقا بمن يخاطبهم القانون.

رابعا، هل الحكومة تستغل فعلا الإمكانيات المتاحة لها والممثلة في ضرورة عرض مشروعات القوانين على الجهة القانونية المختصة بالتشريع لمراجعتها وضبط صياغتها (في مصر، قسم التشريع بمجلس الدولة) ؟ عمليا، لا يحدث ذلك. ويشير إحصاء للمكتب الفني لمجلس الدولة أنه في عام ٢٠٠٣، لم يُعرَض على المجلس أي مشروع قانون من أية وزارة، باستثناء وزارة العدل!!

ويبدو أثر التفريق في المعاملة بين مشروع القانون المقدم من الحكومة والاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضو في عدد المشروعات المقدمة من الحكومة والتي يتم إقرارها من المجلس مقارنة بعدد الاقتراحات بمشروعات المقدمة من الأعضاء ففي مصر، أقر المجلس خلال الفصل التشريعي السادس (٩٢١) مشروع قانون، في حين بلغ عدد الاقتراحات بمشروعات قوانين التي تقدم بها الأعضاء في الفصل التشريعي السادس (١٠١) اقتراحاً ناقش المجلس منها (٤٩) اقتراحاً فقط.

وقد تناولت الاقتراحات بمشروعات قوانين قضايا من أهمها القضايا الخاصة بالنقابات والاتحادات، الإعفاءات الضريبية، قضايا العاملين بالدولة، تعديل قانون المحاماة، قضايا الاقتصاد والاستثمار، حماية المستهلك، الزراعة واستصلاح الأراضي، سلطة الصحافة، قانون العمد والمشايخ. وفي المغرب، في الدورة البرلمانية الثالثة (١٩٧٧-١٩٨٤)، قدمت الحكومة ١٥٣ مشروع قانون صادق المجلس على ١٣١ منها، في حين تقدمت المجموعات النيابية والنواب المستقلون بمقترحات قوانين بلغ عددها ٩٤ مقترحا لم يصادق المجلس إلا على ١٤ منها فقط. وفي الدورة البرلمانية الرابعة (١٩٨٤-١٩٩٢): قدمت الحكومة ٧٤ مشرع قانون. وقدم النواب ٤٦ مقترح قانون لم يصادق المجلس إلا على ٤ منها (عـزّة وهبة، دراسة منشورة على موقع برنامج إدارة الحكم).

والحل يكمن في إنشاء إدارة مختصة بالصياغة التشريعية بكل برلمان مهمتها مساعدة الأعضاء الذين يرغبون في تقديم اقتراحات بمشروعات قوانين. ومن المؤكد أن إعداد نموذج إرشادي لمشروع القانون بكل برلمان سيساعد العضو في صياغة اقتراحه.

٢- المناقشة والإقرار في المجلس بكامل هيئته

على عكس اجتماعات اللجان، تعقد الجلسة العامة العادية علنية، وتجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة. وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة لمشروع القانون بصفة عامة، ثم ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع إلى مناقشة مواده، مادة مادة بعد تلاوة كل منها. ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه.

وتفرّق بعض الدول العربية أيضا بين المشروع المقدم من الحكومة والاقتراح بمشروع قانون المقدم من العضو عند مناقشة المشروع أو الاقتراح أمام المجلس بهيئته العامة. ففي حال رفض المجلس مشروع القانون المقدم من الحكومة، يجوز لها أن تعيد تقديمه مرة أخرى في الدورة البرلمانية نفسها، لكن إذا كان المشروع مقدما من العضو، لا يُعرض مرة أخرى في الدورة نفسها (مادة ١١١ من الدستور المصري).

وتختلف الدول العربية أيضا في عدد الأصوات المطلوبة لإقرار المشروع أو الاقتراح؛ فبينما تشترط بعضها التصويت بغالبية أصوات الحاضرين، يشترط البعض الآخر التصويت بالأكثرية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثا- مرحلة التصديق والإصدار

لا يصبح مشروع القانون، قانونا إلا بعد التصديق عليه وإصداره. ويُقصد بالإصدار الأمر الصادر من رئيس السلطة التنفيذية إليها بصدور القانون ووجوب تنفيذه. ويعد الإصدرا بمثابة شهادة ميلاد القانون.

وتُجمع كل النظم على اشتراط تصديق رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو الملك) على مشروع القانون بعد إقراره من البرلمان لكي يصبح قانونا واجب النفاذ. فبعد إقرار المشروع من قِبَل البرلمان، يرفع رئيس البرلمان المشروع إلى رئيس السلطة التنفيذية للتصديق عليه وإصداره، في حالة الموافقة عليه. وفي حالة اعتراض رئيس السلطة التنفيذية على المشروع، يرده إلى المجلس، ويُشترط في هذه الحالة موافقة المجلس عليه إما بأكثرية محددة أو أكثرية الثلثين. وفي بعض الدول، يجوز لرئيس السلطة التنفيذية أن يصدر القانون إذا رفض المجلس المشروع أو أدخل تعديلا لم يكن مقبولا لرئيس السلطة التنفيذية (الإمارات، ××).

وتحدد بعض الدول مهلة لرئيس السلطة التنفيذية للاطلاع على القانون والتصديق عليه، وتتراوح هذه المهلة بين أسبوعين وشهر وشهرين. فإذا لم يعترض الرئيس على القانون خلال هذه المهلة، اعتبر قانونا وأصدر.

رابعا- مرحلة النشر والنفاذ

لا يعد القانون مُلزما للمخاطبين به ما لم يتم العلم به. ويتم العلم بالقانون عن طريق نشره بالطريقة التي يحددها الدستور. ومن ثم، يعد النشر إجراءً وجوبيا لإحاطة المخاطبين بالقانون علما به. ولذلك، إذا لم يُنشر القانون لا يكون مُلزما لهم لأنه ليس من العدل أن يطبق على الناس قانون لم يعلموا بصدوره. وفي ذلك، قضت محكمة النقض المصرية بأنه إذا ثبت أن الجريدة التي أدرج فيها القانون لم توزع فعلا إلا في تاريخ لاحق على إدراجه بها، لا يُعمل بالقانون إلا من تاريخ توزيع الجريدة فعلا (نقض ١٩٦٥/٤/١٨، مجموعة أحكام النقض، س ١٦، ص ٤٧٦).

وتُجمع الدول العربية على وجوب نشر القانون في الجريدة الرسمية للدولة؛ ومن ثم، لا يُعتد بأي نشر للقانون بطريقة غير التي حددها الدستور، كأن يتم النشر، مثلا، عن طريق الإذاعة أو التليفزيون أو الصحف الوطنية، وكذلك لا يقوم مقام النشر ، إرسال القانون مع كتاب دوري أو منشور إلى المصالح الحكومية لتنفيذه (نقض ١٩٥٦/٥/١٧، س٧، ص ٦٠٧). كذلك، لا يغني عن نشر التشريع في الجريدة الرسمية ثبوت علم المخاطبين به بحكمه علما يقينيا (القضاء الإداري، ١٩٥٠/١/٣، أحكام مجلس الدولة، س٤، ص ١٤٧) (المرجع: د. أحمد شرف، أوراق مؤتمر الأمناء العامين، القاهرة، ٣-٥ يناير ٢٠٠٨).

وتحدد بعض الدول مهلة لنشر القانون في الجريدة الرسمية تبدأ من يوم إصداره (أسبوعين في مصر). وكذلك تحدد مهلة من تاريخ النشر حتى تاريخ العمل بالقانون (شهر، في مصر)، إلا إذا حُدِّد لذلك ميعاد آخر. في حين لا تفرِّق بعض الدول بين تاريخي النشر والنفاذ، إذ يتم العمل بالقانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المطلب الثاني: مراحل التشريع في دول النظام الأنجلو-أمريكي

الفرع الأول: مراحل التشريع في المملكة المتحدة البريطانية

أولا- خلفية تاريخية

في العصور الوسطى في إنجلترا، لم يكن هناك فارق واضح بين التشريعات والأشكال الأخرى للإجراءات الحكومية، بل لم تكن هناك إجراءات ثابتة ومتبعة في وضع القوانين. ومن التشريعات المعروفة التي صدرت في تلك الفترة، "قوانين كلاريندون" لعام ١١٦٤ Constitutions of Clarendon، و"الميثاق الأعظم" Greater Charter لعام ١٢١٥، و"تشريع مارتون" Statute of Merton لعام ١٢٣٥، وكذلك "أحكام أكسفورد" Provisions of Oxford لعام ١٢٥٨.

وفي عهد الملك إدوارد الأول (١٢٧٢-١٣٠٧)، كانت التشريعات تصدر بموافقة الملك، ولم تكن الجهة التي أقرت التشريع تلعب دورا مهما في هذا الخصوص. ولكن، في القرن الخامس عشر الميلادي، أصبح إقرار مجلس العموم للتشريع أمر لا غنى عنه. وفي أوائل عصر تيودور، اتخذت إجراءات التشريع شكلاً شبيهاً بشكلها الحديث. وفي القرن السابع عشر الميلادي، كتب "كوك" أن "القانون البرلماني Act of Parliament لا يصدر إلا إذا حظي بموافقة مجلس اللوردات، ومجلس العموم، وموافقة الملك.

ويعتبر مذهب "سيادة البرلمان" parliamentary sovereignty من السمات المميزة للدستور المعمول به في المملكة المتحدة. ويجوز للبرلمان إصدار أي قانون من أي نوع كان بلا قيود، إلا أنه تبوء بالفشل أية محاولة من قِبَل البرلمان الحالي لإلزام ما يخلفه من برلمانات بمضمون التشريع أو بأسلوب التشريع وشكله. ومن ثم، تعد القوانين البرلمانية أسمى صور القانون، وتمتثل المحاكم لهذه القوانين.

ثانيا- أنواع القوانين البرلمانية في المملكة المتحدة

في بريطانيا، يتم التفريق بين نوعين من القوانين؛ القوانين البرلمانية العامة public acts والقوانين البرلمانية الخاصة private acts. ويُقصَد بالقوانين البرلمانية العامة القوانين التي تتعلق بالمجتمع ككل أو ترسي قاعدة عامة تحكم كل أجهزة

الدولة. وللقوانين العامة حجية عامة. وتهدف القوانين البرلمانية العامة إلى تعديل القانون العام أو بحث مسألة الإيرادات العامة أو تحقيق العدالة في البلاد.

أما القوانين البرلمانية الخاصة private acts فتتعلق بأشخاص معينين أو لا تسري إلا على أفراد محددين أو مصالحهم الخاصة. وكانت تندرج تحت القوانين الخاصة، التشريعات التي تسنها السلطات المحلية، ولكن بصدور "قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧٢، ألغيت كل التشريعات المحلية وطلب من السلطات المحلية التي ترغب في الإبقاء على أحكام معينة أن تسعى لإستصدار قوانين عامة لهذا الغرض.

وتختلف إجراءات سن القوانين الخاصة عن القوانين العامة في بعض الجوانب؛ منها أنه يتعين على الشخص الراغب في الاعتماد على القانون البرلماني الخاص أمام المحاكم تقديم نموذج المطابع الأميرية أو نسخة طبق الأصل من القانون؛ في حين أنه يُفترض علم القضاء بالقانون العام. وعلاوة على ذلك، قد يُفسر القانون البرلماني الخاص بشكل يتعارض ومصلحة صاحب فكرة القانون على الرغم من عدم اتباع هذا المنهج بصورة دائمة في الوقت الحاضر.

ويطلق على "مشروعات القوانين العامة" public bills التي تؤثر على مصالح خاصة معينة بطريقة تختلف عن تأثيرها على مصالح خاصة أخرى لفظ "القوانين المختلطة" hybrid acts. وتخضع مشروعات هذه القوانين لمزيج من القواعد الإجرائية المعمول بها في كل من مشروعات القوانين العامة والخاصة.

ثالثا- إجراءات التشريع

١- مرحلة اقتراح مشروعات القوانين

رغم أن معظم مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تأتي من الوزارات أو الإدارات أو الأجهزة الحكومية، قد تأتي أفكار مشروعات القوانين من مصادر عدة، مثل، برامج الانتخابات الحزبية، والمسئولين المدنيين، وتقارير اللجان الرسمية، وجماعات المصالح[1]. ومن حين لآخر، قد يعين أحد المجلسين، أو

---

١ - ibid, p. p. ٢٦٨ – ٢٧٢.

كلاهما، "لجنة خاصة لفحص مشروعات القوانين قبل عرضها على البرلمان" pre-legislative select committee. ومع ذلك، لا تعتبر هذه الإجراءات شائعة الاستخدام بل وقلما تنجح، وعادة تجري مشاورات مكثفة.

وقد تصدر الحكومة "ورقة خضراء" Green Paper تذكر فيها مقترحات مؤقتة، ويجوز لها أن تقترح بعد ذلك بدائل لهذه المقترحات.

وبمجرد اعتماد اللجنة الوزارية المختصة للاقتراحات التشريعية من حيث المبدأ، وتخصيص حيز مؤقت لها في البرنامج التشريعي، يقوم المستشارون بالوزارة بإعداد تعليمات الصياغة وإرسالها بعد ذلك إلى الصائغين البرلمانيين؛ وهم مستشارون برلمانيون يتبعون وزارة المالية. وقد تأسس مكتب المستشارين البرلمانيين في عام ١٩٨٦؛ ويضم هذا المكتب حالياً ٢٥ عضوا، وملحق بالمكتب غرف للمشورة. ويقوم المستشارون بإعداد تعديلات الحكومة على مشروع القانون والاقتراحات في هذا الشأن بالإضافة إلى تقديم المشورة بشأن الإجراءات البرلمانية وحضور المؤتمرات مع الوزراء وجلسات المجلسين واللجان التابعة لهما. وقد يساعد المستشارون أيضا في صياغة مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء العاديين Private Members' Bills.

وقد يتعرض مشروع القانون للتعديل، وتوضع أكثر من مسودة لمشروع القانون قبل عرضه على البرلمان، وتتم مراجعة بنود مشروع القانون على ضوء المشاورات بين الصائغين والوزارة المعنية. وفي هذه المرحلة، قد تتم أيضا استشارة وزارات وجهات أخرى، مثل، الخزانة وجماعات المصالح. وتدرج الاقتراحات التشريعية التي استقر الرأي عليها في "ورقة بيضاء" White Paper تصدرها الحكومة وربما تطرح هذه الورقة للمناقشة أمام البرلمان. ورغم ذلك، لا يتم عادة تداول مسودات مشروعات القوانين خارج أجهزة الحكومة البريطانية قبل عرضها على البرلمان.

ورغم أن الحكومة في الوقت الحاضر تقترح معظم مشروعات القوانين التي تصدر عن البرلمان، يجوز أيضا لأعضاء البرلمان العاديين اقتراح مشروعات القوانين. وفي مجلس العموم، تخصص أيام معينه لمناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء العاديين، وبعد ذلك يجرى اقتراع في كل جلسة لتحديد عضو البرلمان الذي تكون له الأسبقية على غيره في تقديم مشروعه. وعادة، توضع قائمة تشمل ٢٠ اسما؛ وتكون للأسماء في أعلى القائمة الأسبقية في عرض المشروع،

رغم أن مشروع القانون لا يقدم عمليا دون تأييد الحكومة أو على الأقل حيادهـا. ورغم توافر أساليب أخرى تسمح للعضو العادي بتقديم مشروعات القوانين، نـادراً ما يتم إقرار هذه المشروعات بسبب عامل الوقت.

وتتولى الحكومة البريطانية الإشراف على الجدول الزمنـي للتشـريعات. وعادة ما تقوم لجنة التشريعات التابعة لمجلس الوزراء the Cabinet's Legislation Committee بفحص مشروعات القوانين وإدراجها في جدول زمني. وقد يتم فحص هذه المشروعات عن طريق الحكومة بأكملها أو اللجنة المختصة المعنية بالسياسات *the appropriate policy committee*. وبصفة عامة، يمكن عرض مشروع القانون على مجلس العموم the House of Commons أو مجلس اللـوردات the House of Lords، رغم أنه يجب تقديم مشروعات القوانين الخاصة بتحصيل الأموال money bills إلى مجلس العموم، ورغم أنه عادة ما تقدم مشروعات القوانين المثيرة للجدل السياسي إلى مجلس اللوردات[١].

٢- مرحلة المناقشة والإقرار

أ- مشروعات القوانين العامة public bills

يعرض الوزير المختص على مجلس العموم مشروع القانون المقـدم مـن الحكومة والذي يخص وزارته. ويحصل مشروع القانون على قراءة أولى رسـمية first reading عندما تتم تلاوة عنوان القانون فقط علنا ويصـدر الأمـر بطباعـة المشروع. وبعد ذلك ترفق بمشـروع القـانون المطبـوع "مـذكرة توضـيحية" Explanatory Memorandum تستعرض بلغة غير فنية مضمون مشروع القـانون والغرض منه. أما إذا كان مشروع القانون ينطوي على نفقات، ففي هـذه الحالـة ترفق به أيضا "مذكرة مالية"Financial Memorandum.

وفي مرحلة "القراءة الثانية" second reading، يناقش الأعضـاء في المجلس بكامل هيئته مبادئ مشروع القانون. أما إذا كان مشروع القانون يستلزم نفقات عامه أو ضرائب، ففي هذه الحالة يجب اعتماد ذلك بموجـب قـرار مـالي financial resolution يقدمه الوزير المختص. وبعد مرحلة القراءة الثانية، ينتقـل مشـروع

١ - ibid, p. p. ٢٧٣ – ٢٧٨.

القانون إلى "مرحلة اللجنة " the Committee Stage، وهي إما لجنة دائمة Standing Committee تتألف من ١٥ إلى ٦٠ عضو برلماني حسب التشكيل الحزبي للمجلس، أو "لجنة المجلس بأكمله" the Committee of the Whole House. ويقصد بمصطلح "لجنة المجلس بأكمله" مجلس العموم بكامل هيئته عندما ينعقد في هيئة لجنة لمناقشة مشروع القانون. وتتخذ هذه الخطوة الأخيرة في حالة مشروعات القوانين التي تكون إما مشروعات بسيطة أو عاجلة أو التي تكون مشروعات قوانين مثيرة للجدل السياسي أو مشروعات لها أهمية دستورية كبرى. وعندئذ تفحص اللجنة مواد مشروع القانون (مادة، مادة)، فتدرس أولاً تعديلات المادة ثم تطلب الموافقة على إدراج المادة، وفقا للتعديلات، ضمن مشروع القانون. ويمكن للوزير المسئول، أو لأعضاء البرلمان العاديين، أو للمعارضة اقتراح التعديلات على مشروع القانون؛ أما التعديلات التي سيؤخذ بها فيختارها رئيس اللجنة. وبعد ذلك تناقش المواد الجديدة المقترحة تليها الملاحق المرفقة بالمشروع، ثم الملاحق الجديدة المقترحة، وديباجة مشروع القانون (إن وجدت)، وأخيراً العنوان الطويل. ومن الإجراءات المستحدثة إحالة بعض مشروعات القوانين إلى "لجنة دائمة خاصة" Special Standing Committee لها صلاحية استجواب الشهود والمطالبة بتقديم الأدلة.

وتأتى بعد ذلك مرحلة "مناقشة التعديلات" report stage؛ وفي هذه المرحلة يناقش المجلس بكامل هيئته التعديلات التي تم إدخالها بواسطة اللجنة. ويمكن للأعضاء أن يطرحوا للمناقشة أي جانب من جوانب المشروع، كما يمكن اقتراح إدخال بنود جديدة وتعديلات أخرى في المشروع. ومع ذلك، يقتصر النقاش على مضمون مشروع القانون.

وبعد مرحلة "مناقشة التعديلات" report stage، تأتى عادة مرحلة القراءة الثالثة third reading. وفي هذه المرحلة، لا تدرج في مشروع القانون إلا تعديلات ثانوية في الألفاظ؛ أما إذا استلزم الأمر إدخال تعديلات جوهرية في المشروع فلابد من إعادة النظر في المشروع أمام اللجنة.

وبعد ذلك، ينتقل مشروع القانون إلى مجلس اللوردات the House of Lords حيث تتكرر المراحل السابقة، ولكن مع بعض الفروق الطفيفة في الإجراءات. ويمكن اقتراح إدخال أية تعديلات في المشروع؛ ولكن لا يحدث أي انتقاء. ويقوم بدور "مرحلة اللجنة" the Committee Stage – إذا لم يتم الاستغناء عنها – "لجنة المجلس بأكمله" Committee of the Whole House رغم أنه أحياناً تستخدم "لجنة مشروعات القوانين العامة" Public Bills Committee. ومن

التطورات الهامة التي أدخلها مجلس اللوردات، إنشاء لجان دائمة خاصة (أعيدت تسميتها فيما بعد باسم "اللجنة الخاصة لمشروعات القوانين العامة" special public bill committee) للنظر في الأدلة الشفوية والكتابية، ثم تفحص بعد ذلك مواد المشروع (مادة، مادة)، على أساس تقارير "لجنة القانون" Law Commission التي تخلو إلى حد كبير من الجدل السياسي على أساس حزبي. وقد حدث تحول ملحوظ في الوضع فيما يتعلق بتنفيذ مشروعات القوانين المقدمة من لجنة القانون. وفي حالة إدخال تعديلات في مشروع القانون، يعاد المشروع مرة أخرى إلى مجلس العموم للموافقة على التعديلات. وعندئذ يرد مجلس العموم على مجلس اللوردات برسالة إما تفيد الموافقة على التعديلات، أو يبدى أسباب عدم الموافقة، أو يقترح إدخال تعديلات أخرى. وقد يتبادل المجلسان الرسائل حتى يتم التوصل إلى اتفاق نهائي، أو يسقط مشروع القانون في نهاية الجلسة، أو يلجأ مجلس العموم إلى إجراءات القوانين البرلمانية.

ب- مشروعات القوانين الخاصة private bills[1]

تضع اللوائح الداخلية المعمول بها في مجلس العموم مجموعة معقدة من المطالب الإجرائية التي لابد من مراعاتها قبل تقديم مشروع القانون الخاص، بما في ذلك إعطاء إخطار علني بمشروع القانون public notice. ومن الناحية العملية، يكون صاحب فكرة المشروع في حاجة إلى مساعدة "وكيل برلماني" Parliamentary Agent[2] الذي يصوغ مشروع القانون ويتصرف نيابة عن صاحب فكرة المشروع فيما بعد. وعادة ما تودع طلبات مشروعات القوانين الخاصة في كل جلسة في موعد لا يتجاوز ٢٦ نوفمبر. وعلى السلطة المحلية التي تسعى لسن مشروع قانون أن تقرر ذلك بأغلبية أصوات أعضاء المجلس في اجتماع ينشر إخطار به في الصحافة المحلية في غضون ٣٠ يوما من تاريخ الاجتماع.

وعادة، تقدم مشروعات القوانين الخاصة في بادئ الأمر إلى مجلس اللوردات. وتعتبر القراءة الأولى مجرد إجراء شكلي؛ وعلى الرغم من أن القراءة

---

١ - ibid, p. p. ٢٧٩ – ٢٨٠.

٢ عادة ما يكون "الوكيل البرلماني" محامي مرافعات barrister أو محامي إجراءات solicitor يقدم المشورة لعضو البرلمان الذي يرغب في تقديم مشروع قانون إلى البرلمان.

الثانية عادة ما تكون إجراءا شكليا إلا أنه قد يعترض عليها بعض الأعضاء. ويحظى مشروع القانون الذي يجتاز مرحلة "القراءة الثانية" بموافقة المجلس المشروطة. وإذا اجتاز مشروع القانون مرحلة "القراءة الثانية"، تحال البنود المعترض عليها إلى لجنة انتقاء تشكل من خمس لوردات. وفي العادة، تبحث اللجنة المعنية بمشروعات القوانين غير المعترض عليها the Committee on Unopposed Bills المواد غير المعترض عليها في اجتماع رسمي يعقده رئيس اللجان أو مستشاروه. وعلى أصحاب فكرة المشروع في هذه الحالة، وعادة ما يمثلهم وكيل برلماني وليس مستشار برلماني، إثبات الحاجة إلى مواد المشروع.

وبعد مرحلة نظر المشروع أمام اللجنة، عادة ما تكون مرحلة "مناقشة التعديلات" report stage مجرد إجراءا شكليا، على الرغم من أنه يمكن تعديل مشروع القانون في هذه المرحلة. وبعد ذلك يحظى مشروع القانون بقراءة ثالثة ويحال إلى المجلس حيث تكرر المراحل السابقة مع بعض الفروق في التفاصيل.

وتوصف إجراءات فحص القوانين الخاصة بأنها إجراءات شاقة ومكلفة ولا يمكن التنبؤ بقرارات اللجان، وعادة ما تتسم اللجان المعنية بمشروعات القوانين المعترض عليها بالطابع القانوني وتستنفد الوقت. وبصفة عامة، لا يولي الأعضاء العاديون اهتماما كبيرا بمشروعات القوانين الخاصة.

٣- مرحلة الإصدار والنشر

يقدم مشروع القانون الصادر عن المجلسين بكامل هيئتهما للحصول على الموافقة الملكية royal assent. وتتم الموافقة الملكية، بشكل تقليدي، على المشروع منذ عام ١٧٠٧. وفي ذلك العام كانت آخر مرة رفض فيها الملك إعطاء موافقته وذلك عندما رفضت "الملكة آن" Queen Anne الموافقة على "قانون الميليشيات"Militia Bill.

الفرع الثاني: مراحل التشريع في الولايات المتحدة الأمريكية

في الولايات المتحدة، يجوز للسلطة التنفيذية أو عضو المجلس أو أية جماعة مصالح سياسية اقتراح مشروع القانون الفيدرالي وعرضه على مجلس النواب. ورغم أنه لا يمكن عرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية لإقراره إلا من خلال أحد أعضاء الهيئة التشريعية، فإنه نادرا ما يكون ذلك العضو هو الشخص الذي يقوم بصياغة مشروع القانون. وفي العادة، يتولى الترتيب لصياغة المشروع شخص آخر، هو صاحب فكرة مشروع القانون bill proponent. ومن الناحية النظرية، يمكن أن يكون صاحب فكرة المشروع أحد أعضاء البرلمان، أو مواطن عادى، أو جماعة عادية؛ مثل إحدى النقابات، أو جماعات الضغط؛ أو مجموعة بحثية عامة، مثل إحدى اللجان التشريعية أو الحكومية؛ أو أن يكون أحد الأجهزة الحكومية أو مسئول حكومي. ولكن من الناحية العملية، لا يكون مطلوبا من عضو الهيئة التشريعية الذي يرغب في تقديم مشروع القانون أن يقوم بنفسه بصياغة مشروع القانون أو حتى يقوم بذلك عن طريق أحد أعضاء طاقم العاملين لديه. وإنما تقوم عادة بصياغة مشروع القانون في الكونجرس وأغلب الهيئات التشريعية في الولايات، أجهزة متخصصة في الصياغة التشريعية تقدم خدمات صياغة مشروعات القوانين لأعضائها. ولا تقدم هذه الأجهزة خدماتها إلا لأعضاء الهيئة التشريعية التي تتبعها وكل من له علاقة بالهيئة التشريعية[1].

وفي الولايات المتحدة ، يقوم بصياغة مشروعات القوانين إما طاقم كل مشرع علي حدة ، أو أطقم اللجان التشريعية ، أو أجهزة الصياغة التشريعية legislative drafting agencies. وباستثناء رئيس الجهاز المنوط به الصياغة التشريعية ، قلما يكون أحد من الصائغين متمرسا وتلقي تدريبا في الصياغة التشريعية . وغالبا ما يعملون تحت ضغط لصياغة العديد من مشروعات القوانين حول مختلف الموضوعات في وقت قصير جدا مما لا يتيح لهم الفرصة لأن يصبحوا متمرسين سواء في موضوع التشريع أو شكله. وما يقال عن أطقم العاملين باللجان التشريعية ينطبق أيضا علي أطقم العاملين في الأجهزة الإدارية الذين يصوغون التشريعات، وهو أنهم متمرسون في الموضوع ولكن ليس في الأسلوب[2].

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١٤.

٢ - Elmer Doonan, <u>**Legal Drafting "Essential Legal Skills Series"**</u>, London: Cavendish Publishing Limited, ١٩٩٧., pp. ٥-٦

ولا يمكن تقديم مشروع قانون من عضو قبل مراجعته من الجهاز المختص بالصياغة التشريعية لضمان استيفاء المشروع للمتطلبات الفنية الشكلية[1]. وتبدأ العملية التشريعية الشكلية بتقديم مشروع القانون من أحد أعضاء الهيئة التشريعية. ويتم ذلك عن طريق إيداع مشروع القانون لدى المسئول المختص في الهيئة التشريعية أو في مكان يتم تحديده لهذا الغرض. وفي الكونجرس، يوجد صندوق يشبه في تصميمه شكل "القمع" hopper بجوار الأمين العام للجلسة Clerk's desk في قاعة كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وعند تقديم مشروع القانون، يحال المشروع إلى إحدى لجان الهيئة التشريعية عن طريق شخص أو لجنة تكلف بهذه المسئولية. وقد يكون ذلك الشخص أحد أعضاء الهيئة التشريعية أو من مسئولي الهيئة التشريعية مثل رئيس المجلس، أو مسئول من غير الأعضاء مثل أمين عام المجلس Clerk. وفي العادة، تتم هذه العملية بشكل تلقائي، لكنها يمكن أحيانا أن تتأثر بطابع سياسي، إذ قد يحيل الشخص المختص ذلك المشروع إلى لجنة قد تكون منحازة ضد المشروع ومن ثم يمكنها إعاقة إقرار المشروع[2].

ويمر التشريع الفيدرالي بالمراحل الآتية[3]:

- يتم اقتراح مشروع القانون (سواء كان يتعلق بقرار بسيط resolution أو قرار مشترك Joint Resolution أو قرار موحد Concurrent Resolution وعرضه على مجلس النواب House of Representatives عن طريق أحد الأجهزة التنفيذية للدولة أو جماعة مصالح سياسية أو أعضاء المجلس أو إحدى الأجهزة المنوط بها صياغة مشروعات القوانين.
- يحال المشروع إلى اللجنة الدائمة Standing Committee عن طريق "زعيم المجلس" Leadership[1]، ومستشار الإجراءات البرلمانية Parliamentarian.

---

١ - ibid., p. ١٤.

٢ - ibid, p. ١٥.

٣ - ibid, p. ١٧.

- تقرر اللجنة الدائمة إما إحالة المشروع إلى لجنة فرعية subcommittee، أو عقد جلسات استماع hearings حول موضوع المشروع، لاسيما فيما يتعلق بالمشروعات الهامة. وقد تكون هذه الجلسات مفتوحة مع استدعاء شهود للإدلاء بأقوالهم، أو جلسات مغلقة للمداولة وإجراء التعديلات واتخاذ القرار. ويكون قرار اللجنة إما صرف النظر عن المشروع disregard، أو رفضه defeat، أو قبوله وكتابة تقرير عنه accept and report، أو تعديله وكتابة تقرير عنه amend and report، أو إعادة صياغته rewrite.

---

١ __في الولايات المتحدة__، يطلق اسم "زعيم المجلس" leader of council على زعيم حزب الأغلبية في أي مجلس محلي . كما يطلق اسم "زعيم الأغلبية" majority leader أو "زعيم الأقلية" minority leader على المتحدث باسم الأغلبية أو الأقلية في مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، والذي ينتخبه الأعضاء الآخرون في الحزب . ويطلق اسم "عضو حزب *الأغلبية المسؤول عن حشد الأصوات*" majority whip على عضو البرلمان من حزب الأغلبية الذي يعمل مساعدا لزعيم الحزب والذي تنحصر مهمته في التأكد من حضور عدد كاف من أعضاء الحزب للتصويت في البرلمان على الموضوعات المهمة.

__وفي بريطانيا__، يطلق اسم "زعيم المجلس" Leader of the House على الوزير المختص بتنظيم عملية التشريع في أي من المجلسين (مجلس العموم House of the Commons أو مجلس اللوردات House of Lords) . وهذا الوزير عضو رفيع المستوى في الحكومة وهو في نفس الوقت المتحدث باسم الحكومة في المجلس . ويمكن أن يشار إلى الوزير المختص بتنظيم عملية التشريع في أي من المجلسين بنفس الاسم "زعيم المجلس" Leader of the House . وللتفريق بينهما، يستخدم لقب "الوزير المختص بشئون العموم" Leader of the Commons، ولقب "الوزير المختص بشئون اللوردات" Leader of the Lords .

ويختلف مدلول اسم "زعيم حزب الأغلبية" majority leader عن اسم "رئيس المجلس" Speaker . وفي بريطانيا، يقصد باسم "رئيس المجلس" Speaker عضو مجلس العموم الذي يتولى رئاسة اجتماع المجلس . ويطلق على "رئيس مجلس اللوردات" اسم Lord Chancellor. وفي الكونجرس الأمريكي، يتولى رئاسة مجلس النواب عضو عادي في الكونجرس يختاره الأعضاء الآخرون، أما مجلس الشيوخ، فيتولى رئاسة اجتماعاته نائب الرئيس الأمريكي Vice-President .

أنظر : Peter Collin, __Dictionary of Law__، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٣٧، ١٤٧، ٢٢٧.

- تعرض المشروعات الهامة على لجنة القواعد Rules Committee، وتعقد جلسات استماع لمناقشة المشروع.
- يعرض المشروع على المجلس بكامل هيئته the Committee of the Whole، وينعقد المجلس في صورة لجنة تضم كل أعضائه، وتجرى مناقشات عامة، ثم يتم إجراء قراءة ثانية للمشروع، ويتم إدخال التعديلات اللازمة، ويقدم تقريرا بذلك إلى المجلس، ثم تتلى قراءة ثالثة، وبعدها يتم إقرار القانون.
- بعد الموافقة على مشروع القانون في القراءة الثالثة، يحال المشروع إلى مجلس الشيوخ عن طريق "زعيم المجلس" Leadership، ومستشار الإجراءات البرلمانية Parliamentarian.
- تتبع في مجلس الشيوخ أمام اللجان إجراءات وبدائل مماثلة لتلك الإجراءات التي اتبعت في مجلس النواب بما في ذلك عقد جلسات استماع مفتوحة ومغلقة وإجراء التعديلات وملء الثغرات وإقرار القانون أو رفضه.
- يعرض المشروع على مجلس الشيوخ بكامل هيئته وتتبع إجراءات مماثلة لما تم أمام مجلس النواب بما في ذلك رفض أو قبول تعديلات اللجان وغير ذلك من التعديلات وإجراء مناقشات "غير محدودة" unlimited.
- في حالة اختلاف النسخة التي يتم إقرارها من مجلس الشيوخ عن النسخة المقدمة من مجلس النواب، قد تعقد "لجنة مؤتمر" Conference Committee. وتتألف هذه اللجنة من مديرين من كل مجلس، ويجرى التصويت بشكل منفصل، ويجب أن يتفق كل مجلس مع الآخر في تقرير المؤتمر.
- في حالة موافقة كل من مجلسي النواب ومجلس الشيوخ، يوقع المشروع من رئيس المجلس Speaker ونائب رئيس الدولة Vice-President.
- يعرض المشروع على الرئيس الأمريكي الذي إما يوافق عليه approve وبالتالي يصبح المشروع قانونا نافذا، أو يعترض عليه veto ويعيده إلى المجلس الذي طرح فيه المشروع أصلا.
- طبقا للمادة الأولى (القسم السابع) من الدستور الأمريكي، فإنه في حالة إعادة المشروع إلى المجلس الذي طرح فيه، يبحث المجلس من جديد المشروع، فإذا وافق أعضاء ذلك المجلس عليه أرسل المشروع إلى المجلس الآخر حيث يعاد بحثه. فإذا أقره ثلثا أعضاء المجلس الآخر، أصبح المشروع قانونا.
- وإذا لم يعد الرئيس مشروع القانون في غضون عشرة أيام (تستثنى منها أيام الأحد) من تقديمه له، يصبح مشروع القانون قانونا كما لو أنه قد وقعه.

الفصل الأول
مدخل إلى النظرية التشريعية الحديثة

المبحث الأول
طبيعة الصياغة التشريعية وخصائصها

المطلب الأول: صانع الفطير وصانع القانون
الصياغة القانونية حِرفة، أم علم له أصوله ومنهجه؟

في برنامج تليفزيوني ترفيهي، تقمص الممثل الكوميدي سمير غانم دور "صانع الفطير"، وأمسك بقطعة من العجين وبعد أن قام بهرسها باستخدام مقبض خشبي، بدأ يلفها في الهواء في شكل دائري، كما يفعل صانع الفطير، ومع أول لفة طارت قطعة العجين لتسقط على وجه أحد الحاضرين!!

وتكمن دلالة هذا المشهد في أن صناعة الفطير حرفة يحتاج المرء لممارستها بإتقان، كأية حرفة أخرى، إلى تعلمها عن طريق الممارسة العملية، والتجربة والخطأ. ولا يحتاج المرء لكي يصبح فطايري ماهر لأن يدرس منهجا لتعلم كيفية صناعة الفطير. وعلى عكس ذلك، يحتاج المهندس أو الطبيب أو المحاسب إلى دراسة مناهج علمية توضح له أصول المهنة ذات الصلة، ثم يصقل مهنته بعد ذلك بالممارسة العملية. ومثل المهندس والطبيب والمحاسب، يحتاج "صانع القانون" إلى منهج علمي متخصص لاتباعه قبل أن يمارس هذه المهنة. وعلى عكس "صناعة الفطير" التي يمكن تعلمها من "الممارسات" السائدة في هذه الصناعة، يحتاج الصائغ التشريعي إلى تعلم "أصول راسخة ومنهج مدروس" قبل أن يمارس هذه المهنة.

وبينما يسود الاعتقاد، سيما في دول نظام التقنين المدني، بأن المحامي الكفء يمكنه صياغة مشروعات القوانين دون صعوبة، فإن الاعتقاد السائد في دول نظام القانون العام common law هو أن الصياغة القانونية فن متخصص له أصوله وقواعده وأسلوبه، ولا يستطيع مزاولته سوي شخص متخصص.

وفي إنجلترا، يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل يُسمى "مكتب الصائغين البرلمانيين" Parliamentary Counsel Office. وفي الولايات المتحدة، رغم أنه لا يمكن عرض مشروع القانون، على الهيئة التشريعية لإقراره إلا بواسطة أحد أعضائها، فإنه نادرا ما يكون ذلك العضو هو الشخص الذي يقوم بصياغة مشروع القانون. وفي العادة، يتولى الترتيب لصياغة المشروع شخص آخر،

هو صاحب فكرة مشروع القانون bill proponent. ومن الناحية النظرية، يمكن أن يكون صاحب فكرة المشروع أحد أعضاء البرلمان، أو مواطنا عاديا، أو جماعة عادية؛ مثل إحدى النقابات، أو جماعات الضغط؛ أو مجموعة بحثية عامة، مثل إحدى اللجان التشريعية أو الحكومية؛ أو أن يكون أحد الأجهزة الحكومية أو مسئولا حكوميا. ولكن من الناحية العملية، لا يكون مطلوبا من عضو الهيئة التشريعية الذي يرغب في تقديم مشروع القانون أن يقوم بنفسه بصياغته أو حتى يقوم بذلك عن طريق أحد أعضاء طاقم العاملين لديه. وإنما تقوم عادة بصياغة مشروع القانون في الكونجرس وأغلب الهيئات التشريعية في الولايات، أجهزة متخصصة في الصياغة تقدم خدمات صياغة مشروعات القوانين لأعضائها. ولا تقدم هذه الأجهزة خدماتها إلا لأعضاء الهيئة التشريعية التي تتبعها وكل من له علاقة بهذه الهيئة[١].

ويقول الفقيه ميكائيل زاندر "من واقع خبرتي، لا تكفي الكفاءة القانونية العامة وحدها لأن تؤهل المرء لأن يكون صائغا جيدا، وإن رجل القانون الكفء الذي يفتقد إلى الخبرة العملية في فن الصياغة لا يستطيع أن يؤدي هذه المهنة بشكل مقبول"[٢].

وما من شك في أن الصياغة فن خاص يحتاج إلى خبرة خاصة. بل إن الصياغة القانونية علم له أصوله وأسلوبه ومعاييره، أو ينبغي أن تكون كذلك. أما الأصول، فمنها ما يحكم بناء القانون، وتنظيمه، وترتيب مواده، وكتابة عنوانه ومواد الإصدار والتعريفات، إلخ.

ومنها ما يحكم أسلوب الكتابة كاستخدام الألفاظ، وبناء القاعدة القانونية، وبناء الجملة، وتقسيم الجملة الطويلة إلى وحدات صغيرة، وتجنب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة، ووضع العبارات المقيدة للمعنى في مكانها الصحيح، واستخدام أسلوب "التعديل النصي" بدلا من أسلوب "التعديل الأعمى"، إلخ.).

---

١ - Robert J. Martineau, op.cit., p. ١٤.

٣ - Michael Zander, op. cit., ١٩٩٩, p.٤١

وأما المعايير، فيتبعها الصائغ، أو يجب عليه اتباعها، لكي يكون النص التشريعي سليما. ومنها معايير الشمولية وسهولة الفهم وسهولة الاستخدام، وتحقيق اليقين، والإيجاز، وعدم تعارض القانون مع التشريعات الأعلى مرتبة، إلخ.).

وكل هذه أمور تحتاج إلى دراسة وتدريب خاص لا يتوفر بالضرورة في كل رجل قانون مهما بلغت درجة كفاءته وتميزه.

المطلب الثاني: معايير الجودة التي على ضوئها ينبغي تقييم مشروع القانون

تقاس جودة مشروع القانون وفق ثلاثة معايير؛ هي: الشمولية، وسهولة الفهم، وسهولة الاستخدام. وتساعد هذه المعايير في تحديد ما إذا كان مشروع القانون من المرجح أن يؤدي إلى تنفيذه بشكل فعال، أم لا. وفيما يلي هذه المعايير بشيء من التفصيل.

الفرع الأول: الشمولية

وتعني الشمولية اشتمال مشروع القانون على كل العناصر اللازمة لتنفيذه بما يحقق الهدف منه. ومثال ذلك، ضرورة اشتمال مشروع القانون على الأحكام التي تخاطب كل المعنيين بموضوعه، والجهاز المنوط به تنفيذه، والجزاءات في حالة مخالفة أحكامه، وغير ذلك من العناصر الموضحة في الإطار العام السابق ذكره. وقد يتضمن مشروع القانون في داخله كل هذه العناصر، وقد توجد في قوانين أو لوائح أو قرارات أخرى.

ويرتبط بمعيار الشمولية، معيار وحدة الموضوع. وتعني وحدة الموضوع أن يتناول كل جزء مستقل بذاته في مشروع القانون موضوعا واحدا رئيسا وموضوعات فرعية تتبعه. ويتحقق وضوح التنظيم في تناول الموضوع الرئيس أولا، ثم، الموضوعات الفرعية التي تتبعه ثانيا. ويجب توضيح العلاقات بين الموضوع الرئيس والموضوعات الفرعية، ووضع كل الموضوعات الفرعية المتصلة بالموضوع الرئيس في داخل الجزء المخصص له.

وللتأكد من كفاية مشروع القانون، يمكن ممارسة لعبتين لمراجعة مشروع القانون؛ الأولى، لعبة "تقمص الأدوار"، والثانية، لعبة "ماذا لو". ولنفرض أن مشروع

القانون يهدف إلى حماية المستهلك. بمقدور عضو البرلمان أن يختبر مدى كفاية مشروع القانون، تارة، عن طريق تقمص دور المنتج، وتارة أخرى، عن طريق تقمص دور المستورد، وتارة ثالثة، عن طريق تقمص دور التاجر، وأخرى رابعة، عن طريق تقمص دور المستهلك نفسه. وفي كل مرة، عليه أن يسأل نفسه: هل مشروع القانون يستطيع أن يهيئ ظروفاً من المرجح أن تشجع الطرف المعني على القيام بالمهمة المحددة له فيه. ومع تخيّل نفسه في دور كل طرف فاعل ورد ذكره في القانون، ينبغي عليه حينئذ تقمّص الأدوار للتأكد من أن مشروع القانون ينص على كل السلوكيات الممكنة (والضرورية) لتحقيق أغراضه.

أما لعبة "ماذا لو"، فتهدف إلى اكتشاف كل الآثار المحتملة المترتبة على القانون. وفي هذه اللعبة، يحاول عضو البرلمان بشكل واع تخيل أكبر قدر ممكن من المواقف الواقعية التي من المتصور أنها قد تنتج عن مشروع القانون. ولأن أعضاء البرلمان لا تتوفر لديهم الخبرة الكاملة في الموضوعات الجوهرية التي يتضمنها مشروع القانون، فإن المعلومات المقدمة من المتخصصين في ذلك المجال لم تعد مجرد أمرا مفضّلا وإنما أمرا حتميا. ولذلك، ينبغي، بقدر الإمكان، إشراك ممثلين عن المنتفعين في هذه اللعبة؛ إذ أنهم وحدهم هم الذين من المرجح أن يكونوا على دراية بالظروف التفصيلية بما يكفي للمساعدة في تحديد الآثار الاجتماعية غير المتوقعة التي قد تترتب على مشروع القانون.

الفرع الثاني: سهولة الفهم

ينبغي أن يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه. فإذا لم يكن تنظيمه مفهوما لن يتم تنفيذه إلا بمحض الصدفة. ولضمان تنفيذ القانون بشكل فعال، ينبغي أن يوضح إطاره العام المنطق الأساس الذي تستند إليه قواعده.

ولكي يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه، ينبغي أن يكون من السهل فهم العلاقات المنطقية التي تربط نصوصه بعضها ببعض. ولكي يكون من السهل فهم هذه العلاقات، ينبغي مراعاة أصول تقسيم مشروع القانون وتصنيف أحكامه وترتيبها. وإذا لم تكن أحكام القانون التي تخاطب المعنيين الرئيسيين به والجهاز المنوط به تنفيذه، واضحة، فكيف يمكن تصور أن يتم تنفيذه بشكل فعال؟ كيف يمكن، مثلا، أن يلتزم المستأجر بقانون الإسكان بينما يستعصى عليه فهم أحكامه؟

ورغم أن مشروع القانون يصوغه ويفسره، عادة، رجال القانون، فإن الغالبية العظمى من القوانين تخاطب بأحكامها غير القانونيين. فمشروع قانون الانتخابات، مثلا، يخاطب في المقام الأول الناخب والمرشح؛ ومشروع قانون العمل، يخاطب العامل وصاحب العمل؛ وكل هؤلاء أشخاص عاديون وليسوا قانونيين.

الفرع الثالث: سهولة الاستخدام

ينبغي أن يضمن تنظيم مشروع القانون **سهولة استخدامه**. ويكون مشروع القانون سهل الاستخدام، إذا استطاع مستخدموه أن يتعرفوا على قواعده بأقل جهد ممكن. ومثال ذلك، أن يوضع قانون الانتخابات، في الأساس، لخدمة الناخب والمرشح. فإذا لم يستطع الناخب، مثلا، أن يجد بسهولة وسرعة الأحكام التي تعنيه، كان ذلك دليلا على عدم التنظيم الجيد لمشروع القانون. ومثال ذلك، أن يخصص في صدر القانون باب لأحكام اللجنة المركزية التي ستشرف على تنفيذ القانون، ويشرح هذا الباب بتفصيل كبير طريقة تشكيل اللجنة وطريقة تعيين أعضائها واختصاصاتهم وعزلهم واجتماعات اللجنة وإجراءاتها وقراراتها، وخلافه. فالناخب أو المرشح، وهما المستخدمان الرئيسيان لمشروع القانون، يهمهما في المقام الأول معرفة الأحكام التي تخصهما وليس تلك التي تتعلق بإجراءات اللجنة المركزية وتشكيلها.

ومثال على سهولة الاستخدام، إذا اضطررت لتقليب صفحات مشروع القانون كثيرا للوصول إلى النص الذي تريد الاطلاع عليه، اطلب إعادة تنظيم القانون لأن ذلك يعني أنه غير منظم بشكل جيد. ومثال آخر، إذا وجدت أن مشروع القانون يتضمن إحالات كثيرة أو مرهقة لمستخدمه، اطلب إما توضيحها أو إعادة صياغة المادة التي تتضمنها. ومثال للإحالات المرهقة، عبارة "مع مراعاة كل حكم يخالف أحكام هذا القانون". إن هذه الإحالة، ببساطة، تطلب من مستخدم القانون أن يقرأ كل القوانين الأخرى. فهل هذا معقول؟

المطلب الثالث: مهمة الصائغ

في المدرسة الأنجلو-أمريكية، بشكل عام، ينتقل مشروع القانون بعد أن يحظ بالأولوية إلى مرحلة الصياغة النهائية في إحدى الجهات المختصة بالصياغة. أما في التقليد الفرنسي، فيتولى عادة المسئولون (من المحامين غالبًا) بالوزارة ذات

الصلة مهمة الصياغة الفعلية لمشروع القانون. ونتيجة تأثرهم بالخرافة السائدة في مجال الصياغة، يدعي الصائغون سواء كانوا من الجهة المختصة بالصياغة أو من المحامين التابعين للوزارة ذات الصلة، في أحيان كثيرة، أنهم يؤدون مهاما فنية (أو كما يصفونها دائما "قانونية") فقط، وأن مهمتهم تنحصر فقط في التأكد مما يأتي:

- ضبط النص والتأكد من عدم وجود ألفاظ مثيرة للالتباس في مشروع القانون يمكن أن تحجب المعنى المقصود.
- عدم وجود حُكم يتعارض مع سياسة الحكومة، أو مجموعة القوانين القائمة، أو الدستور.
- عدم وجود حُكم في مشروع القانون يخالف "الحقوق المكتسبة قانونـًا".

وفي الواقع، يضع معظم المسئولين الوزاريين اقتراح مشروع القانون بعبارات تتسم بقدر كبير من العمومية. ثم يضع المحامون بالوزارة المعنية، والذين يتولون صياغة مشروع القانون، تفاصيله، ومن ثم، لا يستطيعون تجنب الخوض في موضوع مشروع القانون. وبعد الحصول على موافقة الوزارة التي تولد فيها مشروع القانون، تنتقل مسودته النهائية عادة إلى مجلس الوزراء.

المطلب الرابع: خطوات الصياغة التشريعية

يرى الأستاذان "إيسكريدج" و"فريكى" في نظريتهما عن الصياغة التشريعية، أن عملية الصياغة التشريعية تتضمن ثلاث خطوات، الأولي: تعنى بتحديد الغرض من التشريع المقترح؛ والثانية: تحديد بناء التشريع المقترح؛ والثالثة: صياغة مشروع القانون بحيث لا تكون لغة التشريع وبناؤه معقدان أكثر من اللازم، وأن تخدم الصياغة جوهر التشريع دون خلق مشاكل لا مبرر لها، وأن تكون الصياغة متمشية مع العرف السائد في القوانين التشريعية[٣].

وفيما يتعلق بالخطوة الأولى، ينبغي على الصائغ أن يحدد أولا هدفه المثالي، ثم، حجم التخفيف الذي يمكن قبوله لهذا الهدف لزيادة فرصة إقرار التشريع. وفي الغالب، يقوم بتحديد الهدف من التشريع شخص أو جهاز آخر ويقوم

---

٣ - Barbara Child, Drafting Legal Documents: Principles and Practices, ٦th. ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., ١٩٩٢., pp. ١٧٩-١٨٢.

بإسناد مهمة صياغة ذلك الهدف إلى الصائغ. وفي هذه الحالة، فإن أول ما ينبغي عمله هو أن يقوم الصائغ بإجراء فحص دقيق لذلك الهدف من الناحيتين الفكرية والسياسية. وعلى سبيل المثال، على الصائغ أن يبحث ما إذا كان مشروع القانون مغاليا في العداء تجاه مجموعة رئيسية معينة (مثل، الموظفين، المستأجرين، النقابات، إلخ) لأن المشروع في هذه الحالة سيجلب الكثير من الضغط المعاكس لإفشال المشروع.

وفور الانتهاء من تحديد الهدف من التشريع، على الصائغ أن يبدأ في وضع بناء وتنظيم التشريع المقترح. وتتطلب هذه الخطوة من الصائغ أن يبحث علاقة التشريع المقترح بالتشريعات القائمة. وعلى سبيل المثال، عليه أن يحدد ما إذا كان التشريع المقترح سيتطلب إلغاء أو تعديل تشريعات أخرى، وما إذا كان يجب إضفاء أقسام جديدة كاملة، أم لا. وإذا كان الأمر كذلك، أين تضاف تلك الأقسام.

وتعد الخطوة الثالثة أصعب خطوة إذ تقتضي تنفيذ كل المفهوم والبناء اللذين تم تحديدهما في الخطوتين الأولى والثانية. وهناك ثلاثة قواعد تعتبر غاية في الأهمية عند القيام بالخطوة الثالثة. ويمكن تلخيص هذه القواعد فيما يأتي:

١- على الصائغ أن يصوغ القانون في أضيق الحدود الممكنة بحيث يكون واضحا ويخدم أغراضه. وعلى سبيل المثال، على الصائغ أن يتجنب الكلام الزائد عن اللزوم، وأن يجعل أقسام التشريع مختصرة. وإذا كانت المسألة موضع البحث تحتاج إلى تفصيل، على الصائغ أن يقسم الحكم التشريعي إلى عدة أقسام، أو ينشئ عدة أقسام فرعية.

٢- على الصائغ أن يكون معاونا للقارئ. فالقوانين التشريعية القصد منها أن تؤثر على السلوك، وهذا الهدف يتحقق بشكل أفضل إذا كان القانون واضحا ودقيقا ومرتبا بشكل منطقي. ولتحقيق ذلك، ينبغي تجنب العبارات ذات الطابع القانوني البحت legalese والكلمات الكبيرة إذا كان من الممكن استخدام عبارات أبسط لنقل المعنى. وفي سبيل ذلك، على الصائغ أن يقدم تعريفات عند استخدام كلمات مشتركة في نطاق ضيق، وعليه أن يدرج في أول القانون قائمة محتويات إذا كان القانون طويلا، وعليه أن يضع عناوين رئيسية أو جانبية للأقسام، وأحيانا، للأقسام الفرعية.

٣- على الصائغ اتباع قواعد ثبات التعبير Rules of Consistency. وعلى سبيل المثال، ينبغي عدم استخدام كلمات مختلفة للإشارة إلى نفس الشيء، وألا يستخدم نفس الكلمة للإشارة لأشياء مختلفة[٤].

ومن المهام الشاقة التي يواجهها الصائغون البرلمانيون مهمة استيعاب الساسة من غير القانونيين للمقترحات التشريعية وذلك عند التأكد من الفعالية القانونية لهذه المقترحات.

المطلب الخامس: معايير الصياغة التشريعية

وضع المستشار "بينيون"، وهو مستشار برلماني بريطاني سابق، العديد من معايير الصياغة drafting parameters التي تؤثر في شكل مشروع القانون وبالتالي يجب ألا تغيب عن أذهان الصائغين. ولبعض هذه الاعتبارات علاقة بعملية سن التشريعات؛ في حين يرتبط البعض الآخر بسريان القانون فور صدوره.

وتشمل المعايير الخاصة بإعداد التشريع ما يلي[٥]:

- ضرورة استيفاء المتطلبات البرلمانية والمتطلبات السابقة لمرحلة العرض على البرلمان بشأن شكل مشروع القانون والمراحل التي يمر بها حتما (مشروعية الإجراءات procedural legitimacy)؛
- مراعاة الجدول الزمني للتشريعات الصادر من الحكومة وغير ذلك من الضغوط المتعلقة بالوقت مثل الضغوط التي تفرضها تشريعات الطوارئ emergency legislation (مراعاة مواعيد إصدار التشريعات timeliness)؛
- سهولة فهم أعضاء البرلمان لمشروع القانون comprehensibility؛
- ضرورة بناء مشروع القانون بطريقة تسمح بمناقشة النقاط الرئيسية المتعلقة بالسياسات بترتيب منطقي debatability؛

---

٤ - ibid, p. ١٨١.

٥ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, Smith and Bailey on the Modern English Legal System, ٣rd ed., London: Sweet & Maxwell, ١٩٩٦, pp. ٢٦٦٩ – ٢٧٠.

- اختيار لغة تقلل من اعتراضات المشاركين في العملية التشريعية على المشروع acceptability؛
- عامل الإيجاز brevity.

أما معايير تطبيق مشروع القانون operational parameters فتشمل ما يأتي:

- ضرورة أن يحقق نص المشروع نوايا الحكومة من إصداره (الفعالية القانونية legal effectiveness)؛
- توضيح النص بحيث لا يفسر بأكثر من تفسير (اليقين certainty)؛
- التأكد من سهولة فهم مستخدمي التشريع للقانون وهؤلاء عادة ما يكونوا أما محامين ممارسين، أو قضاة أو موظفين عموميين، أو مستشارين غير قانونيين؛
- التأكد من انسجام القانون مع باقي أجزاء كتاب التشريعات Book of Statutes؛ بمعنى أن تلغى الأحكام التي تتعارض مع كتاب التشريعات وأن تشير نفس الألفاظ إلى نفس الشيء حتى وإن وردت في تشريعات مختلفة.

وغالباً ما تتعارض هذه المعايير مع بعضها البعض، وفي هذه الحالة، تكون الأولوية لمعايير مشروعية الإجراءات procedural legitimacy، ومراعاة مواعيد الإصدار timeliness، بالإضافة إلى الفعالية القانونية legal effectiveness. وقد تكون لهذه المعايير الأولوية على معايير سهولة الفهم comprehensibility والانسجام القانوني مع كتاب التشريعات.

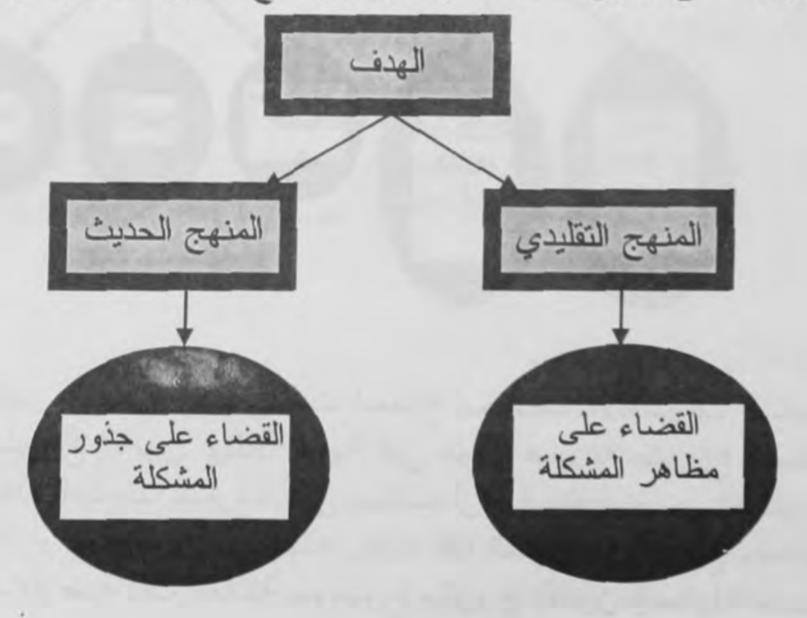
المبحث الثاني
المدرسة التقليدية للصياغة التشريعية
مقارنة بالمدرسة الحديثة

المطلب الأول: الأهداف

يرتبط مفهوم القانون في المدرسة التقليدية بفكرة العقاب. ويرى مؤيدو هذا المنهج أن ما يميز القاعدة القانونية عن غيرها من القواعد هو أنها قاعدة "ملزمة"، ومن ثم، تفرض جزاء على من يخالفها، على عكس القاعدة الاجتماعية، مثلا. ولذلك، تعتمد التشريعات التي تصاغ وفقا للمدرسة التقليدية على العقاب كأداة لإلزام المخاطبين بالقانون باحترامه وتنفيذه.

ولكن، يؤخذ على المدرسة التقليدية أنها يتجاهل جذور المشكلة، ويركز فقط على مظاهرها ونتائجها. وباعتماده على أسلوب العقاب كأداة رئيسة لإنفاذ أحكامه، يتجاهل لقانون، في الواقع، جذور المشكلة التي يهدف إلى حلها، وبدلا من ذلك يركز على مظاهرها.

وعلى عكس المدرسة التقليدية، تركز المدرسة الحديثة للصياغة التشريعية على جذور المشكلة، وأسبابها، وتضع الحلول المناسبة لها.

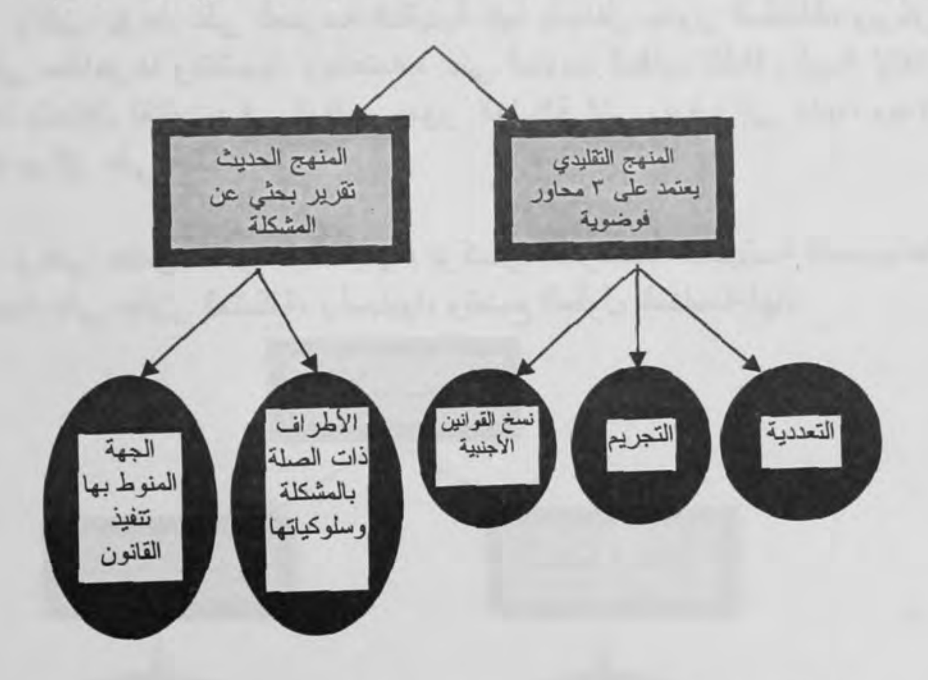


المطلب الثاني: المنهجيات المستخدمة حاليا؛ لماذا تستخدم؟ ولماذا تفشل؟

الفرع الأول: المنهجيات المستخدمة

تفتقد المدرسة التقليدية إلى نظرية علمية راسخة لصياغة مشروعات القوانين، وإنما يعتمد على مجرد أعراف تتبع في صياغتها ولا ترقى إلى كونها منهجاً شاملا ومحددا يمثل نظرية ثابتة ومعروفة للجميع. وتركز المدرسة التقليدية على شكل مشروع القانون المقترح أكثر من موضوعه.

وتستخدم المدرسة التقليدية للصياغة التشريعية، بشكل عام، ثلاث منهجيات أساسية لتحديد مضمون مشروع القانون، تتسم جميعها بالفوضوية؛ وهي، التعددية، والنقل عن تجارب الدول الأخرى (النسخ)، والتجريم.



ويُقصد بالتعددية، عقد جلسات استماع لمختلف الأطراف المتصلة بموضوع مشروع القانون. وتلجأ الجهة التي تتولى صياغة مشروع القانون، عادة، عقد هذه الجلسات للتعرف على مختلف آراء المنتفقين من القانون أو المتأثرين به، أو المختصين في مجاله. يعتمد هذا المنهج على تجميع جماعات المصالح المتعارضة ذات العلاقة بموضوع مشروع القانون ومحاولة صياغة

مشروع قانون يكون بمثابة حل وسط بين مطالبهم وطلباتهم المتعارضة. ومثال ذلك، عند وضع مشروع قانون للعمل، يؤخذ رأي أصحاب الأعمال، ونقابات العمال، والمسئولين التنفيذيين في الوزارة المعنية بشئون العمل والعمال، إلخ.

وتحدد إجراءات الصياغة المعمول بها الأشخاص والجهات المسموح لها بالمشاركة في عملية الصياغة وبإضافة مدخلات إليها. ويعتمد ذلك في أحيان كثيرة على السلطة التقديرية للجهة التي تتولى وضع مشروع القانون. ولأن الوقت المتاح يكون، غالبا، نادرا، يكتفي المسئولون التنفيذيون في كثير من الأحيان باستشارة أولئك الذين يرون أنهم "مهمون".

ويُقصد بالنقل عن تجارب الدول الأخرى (النسخ)، نقل مضمون القوانين المماثلة من الدول الأخرى. بل ومن الشائع في عصرنا الحالي أن تضع الأمم المتحدة قوانين نموذجية تقتبس منها كل الدول ما تراه مناسبا لها من أحكام. ومن أمثلة ذلك، قوانين التحكيم، ومكافحة الإرهاب، وغسيل الأموال.

ويُقصد بالتجريم فرض عقوبات جنائية على السلوك غير المرغوب. وفي حالة استمرار الفعل غير المرغوب، يتم تغليظ العقوبة. ومثال ذلك، في مصر، جريمة مخالفة تراخيص المباني، ما يؤدي كل فترة إلى انهيار أحد المباني وسقوط عشرات الضحايا. ويتبع ذلك، عادة، تغليظ العقوبة على المقاول والمالك والمهندس.

وغالبا، ما يسبق هذه المنهجيات الثلاث إجراء بحث مكتبي عن القوانين المماثلة في الدول الأجنبية أو الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والنقل عنها. ولا تخرج الحلول التي يضعها القانون كثيرا عن فرض، أو تغليظ، العقوبات على من يخالف أحكام القانون.

الفرع الثاني: لماذا تستخدم؟

في القوانين التي تستهدف إجراء تحولات في المجتمع، تحظى تفاصيل مشروع القانون بأهمية خاصة. ذلك أن هذه القوانين لا تنجح إلا إذا كانت تشجع على السلوكيات المحددة فيها. وبالقدر الذي يترك القانون تلك التفاصيل للسلطة التقديرية للطرف الفاعل، يقلل ذلك من احتمال توافق السلوكيات مع مقصد

الصائغ. ولكي ينجح قانون يستهدف إحداث تحولات بالمجتمع في تغيير السلوكيات ومن ثم المؤسسات، سواء كان ذلك في التشريع أو اللوائح الصادرة بموجبه (في التقليد الفرنسي، في التشريع أو اللائحة التنفيذية)، يجب أن يحدد في نهاية المطاف السلوكيات الواجب الالتزام بها بدقة، فالوضوح والدقة كلاهما جزءان من مهمة الصائغ.

وتظل التعليمات الموجهة إلى الصائغين تعليمات عامة عادة، مما يبرهن على الروابط بين الوظائف الموضوعية والفنية للصائغ. ومن الناحية العملية، يندر أن تتضمن تعليمات الوزارات التي تنشأ منها القوانين تفاصيل كافية لأن يسترشد بها الصائغون عند كتابة تفاصيل مشروعات القوانين المقترحة. (ذلك أنه كي تتضمن التعليمات تلك التفاصيل، ينبغي أن تحتوي على نفس التفاصيل المصاغة بدقة التي تستخدم في مشروع القانون. وبذلك لن تكون هناك ضرورة لمزيد من الصياغة). وبالإضافة إلى إظهار الوحدة المتأصلة بين الشكل والموضوع، والفكرة والكلمة، فإن دور الصائغين كمترجمين للسياسة ينبع إلى حد ما مما تفرضه عليهم مهامهم.

وما لم يشترك المسئولون الوزاريون في مهمة الصياغة، فإنهم نادرًا ما يضطرون، هذا إن اضطروا، إلى كتابة تفاصيل مشروع القانون - ومن ثم فإنهم قلما يعيرون اهتمامًا لتلك التفاصيل. وعلى النقيض من ذلك، لا يستطيع الصائغ أن يتجنب هذه المهمة؛ لأن كتابة مشروع القانون تتطلب تحديد تفاصيله. ومن حيث المبدأ، ينبغي على المحامين التابعين للجهة الرئيسة للصياغة أن يسألوا المسئولين الوزاريين عن الأمور التفصيلية غير المتضمنة في التعليمات الصادرة لهم. ومع ذلك، يكتفي الصائغون في الغالب، نتيجة لوجود مهلة قصوى لإنجاز العمل، بإضافة أية تفاصيل يرونها ضرورية. وإذا سألوا الوزارة، فإن طريقة صياغتهم للسؤال تدخلهم لا محالة في جوهر عملية صنع القرار.

ومن الناحية العملية، يجدر بالصائغ ألا يكتفي بمعرفة الأساليب اللازمة لتبليغ السياسة فحسب، بل عليه أيضًا أن يعرف المهارات الضرورية لترجمة السياسة إلى مشروع قانون، أي، لصياغة التفاصيل اللازمة التي تضمن أن مشروع القانون سوف يثبت فعاليته وتوافقه مع الإدارة الرشيدة. وعلى المنوال نفسه، يجدر بمسئول الوزارة التنفيذية المعني بالتنفيذ الفعال للسياسة أن يعرف قدرًا كافيًا من المعلومات عما يشكل الأساليب التشريعية الرشيدة حتى يفهم شكل

مشروع القانون وينقده من حيث النتائج المترتبة عليه بالنسبة إلى موضوع المشروع.

وتركز إجراءات وضع مشروع القانون على الصائغين؛ ذلك أن وحدة الشكل والموضوع، إضافة إلى الواقع العملي لمهامهم، تستلزم أن يعمل الصائغون جنبا إلى جنب مع المسئولين الوزاريين من أجل ترجمة السياسة إلى قانون فعال. ويفرض ذلك على الصائغين مسئولية مزدوجة، فعليهم:

(١) أن يحددوا بدقة السلوكيات التفصيلية ذات الصلة الخاصة بالقائمين بالأدوار بحيث تجعل من المرجح أن يشجع مشروع القانون على السلوكيات المحددة وعملية صنع القرار غير الاستبدادية؛
(٢) أن يستخدموا، كركن من أركان الصياغة الفعالة والصياغة من أجل الإدارة الرشيدة، شكلاً فنيًا تنتج عنه، بما يتوافق مع الممارسة التشريعية في بلدانهم، مشروعات قوانين مكتوبة بوضوح وغير مثيرة للالتباس.

الفرع الثالث: لماذا تفشل؟

يرجع إخفاق الصائغين في ترجمة السياسات إلى تشريعات يمكن تنفيذها بفعالية في أحيان كثيرة إلى ثلاثة أسباب أساسية، هي:

(١) استمرار الخرافة القائلة بأن الصائغين لا يتعاملون مع موضوع القانون، بل مع شكله فقط؛
(٢) مواطن الضعف التي تكتنف مؤسسات الصياغة التي يعمل بها معظم الصائغين؛
(٣) جهل الصائغين بنظرية أو منهج لترجمة السياسات إلى قوانين.

المطلب الثالث: الأدوات
(المذكرة الإيضاحية والمذكرة التفسيرية)

الفرع الأول: السمات المميزة للمذكرة الإيضاحية والمذكرة التفسيرية

في المدرسة التقليدية، يُعرض مشروع القانون، الذي تقوم بإعداده غالبا السلطة التنفيذية، على البرلمان مع **مذكرة إيضاحية** (أو الأسباب الموجبة لإصداره). وتوجب معظم ادساتير المعمول بها في الدول العربية، على الجهة التي تضع مشروع القانون تقديم هذه المذكرة (أو الأسباب الموجبة) والتي ينبغي أن توضح الأسباب التي دعت إلى تقديم مشروع القانون، وبيان أهم ما يتضمنه من مواد. ونظراً إلى أهمية المذكرة الإيضاحية في إعداد وتقييم وتنفيذ مشروع القانون، سنتناول فيما يأت باختصار أهداف هذه المذكرة ومضمونها والتقاليد المتبعة في إعدادها.

ويُقصد من المذكرة الإيضاحية أن تكون دليلا مفيدا في التعرف على القصد من التشريع المقترح وكذلك لإطلاع القارئ العادي على ما يسعى القانون لتحقيقه. ومن المفترض أن تتضمن المذكرة الإيضاحية معلومات عامة عن مشروع القانون والجهة المقترحة، والأهداف المراد تحقيقها منه، وتحديد المشاكل القائمة والأسباب التي تدعو إلى تغيير الوضع القائم والتوجه العام لتصحيحه، والقوانين النافذة ذات الصلة، ووصف موجز لمواد مشروع القانون.

وتوضع المذكرة الإيضاحية عادة في صدر القانون. لكنها، في بعض الدول، قد توضع في نهاية القانون. وفي التطبيق العملي في كثير من الدول، يُعرض مشروع القانون على البرلمان دون أن ترافقه المذكرة الإيضاحية.

وعندما يحتوى القانون على أحكام تتضمن مصروفات ، فإنه يجب أن توضح المذكرة باختصار الأثر المالي للقانون. وفي حالات معينة ، يجب أن تتضمن تقديرا للمبلغ المالي المطلوب. وتتوقف طبيعة ومدى المعلومات التي يجب أن تتضمنها المذكرة على موضوع التشريع محل البحث[1].

---

[1] - ibid, p. ١١٩.

ويخلط البعض بين المذكرة الإيضاحية والمذكرة التفسيرية، ويرى هؤلاء أنه ليس ثمة فروق جوهرية بين المذكرتين. وهذا الرأي غير صحيح. ولذلك، سنبرز فيما يأت السمات المميزة لكل منهما.

ويُقصد بالمذكرة الإيضاحية الملخص الذي يُرافق مشروع القانون والذي يبين بشكل عام أسباب وجوده والهدف منه وتأثيره على الأوضاع القائمة. والهدف الرئيس من المذكرة الإيضاحية هو تمكين أعضاء المجلس التشريعي من فهم مجمل موضوع مشروع القانون من خلال قراءتها قبل قراءة مواده.

وينتهي دور المذكرة الإيضاحية بإصدار القانون، ولا يكون لها دور فعال في تفسيره بعد إصداره ونشره رسمياً في الجريدة الرسمية.

وعلى عكس المذكرة الإيضاحية، التي تقتصر على توضيح الهدف العام من مشروع القانون، تهدف المذكرة التفسيرية إلى تفسير مواد التشريع كل على حدة، أي تفسير المقصود بكل مادة والهدف منها والأسباب الموجبة للأخذ بها ومصدرها وما يقابلها في القانون المقارن. وباختصار، تهدف المذكرة التفسيرية إلى مساعدة مستخدمي القانون على فهم مواده بالتفصيل، وكذلك مساعدة القضاة على تفسيرها.

وتضع الجهة التي تقترح مشروع القانون (عادة، السلطة التنفيذية) كلا من المذكرتين. ومن المفترض، أنها تملك الخبرة اللازمة لصياغة محتوياتهما بشكل يعكس بوضوح الهدف الذي تسعى الجهة المقترحة للقانون لتحقيقه.

وتبرز الحاجة إلى المذكرة الإيضاحية في كل مشروع قانون، لأنها تؤدي دوراً مهما في مساعدة أعضاء المجلس التشريعي على فهم الأهداف العامة التي يسعى مشروع القانون لتحقيقها.

ولا تعرض أي من المذكرتين مع مشروع القانون للتصويت عليها من قبل المجلس التشريعي، ويقتصر الغرض منهما على توضيح أهداف مشروع القانون وتبريره، ومن ثم، لا تعتبران جزءاً من القانون.

وربما لهذا السبب، لا تنشر، عادة، أي من المذكرتين مع القانون عند إصداره في الجريدة الرسمية.

الفرع الثاني: محتويات كل من المذكرتين

أولا- المذكرة الإيضاحية

١. تميل المذكرة الإيضاحية، كما سبق القول، إلى التعريف بالقانون بشكل عام وليس بشكل تفصيلي.

٢. ينبغي أن تحتوي المذكرة الإيضاحية على وصف الوضع القانوني القائم، تحديد المشاكل القائمة، أسباب تغيير الوضع القائم (التحديث، التوحيد)، التوجه العام لطريقة تصحيح الوضع القائم، تأثير التشريع الجديد على الوضع القائم (إيجاد فرص عمل جديدة أو فقدان فرص عمل)، معلومات تتعلق بالأعباء المالية التي ستنتج عن تطبيق القانون لمساعدة أعضاء المجلس التشريعي على تقدير ما إذا كانت المزايا التي ستتحقق من تطبيق القانون تستحق الأموال العامة التي سيتم صرفها عليه، أم لا.

٣. لتسهيل فهم مجمل مضمون مشروع القانون، من الضروري ترتيب محتويات المذكرة الإيضاحية بأسلوب منطقي والثبات على هذا الأسلوب في جميع المذكرات الإيضاحية المرافقة لمشروعات القوانين. وفيما يأت تصور للترتيب المنطقي الذي يجب أن تكون عليه محتويات المذكرة الإيضاحية:

- المعلومات العامة: مثل عنوان مشروع القانون، والجهة المقترحة، وتاريخ تقديم المشروع.
- الهدف المراد تحقيقه من القانون. والحاجة التي أدت إلى تقديمه.
- القوانين النافذة ذات العلاقة بموضوع المشروع، ومدي تأثير المشروع عليها (إلغاء، تعديل، دمج).
- الإشارة إلى القوانين المقارنة بأسلوب يعطي قارئ المذكرة فكرة عامة عن كيفية تنظيم موضوع المشروع في دول أخرى، وأوجه الشبه والاختلاف الرئيسية بين المشروع وبينها.

- التكلفة المالية، أي كم سيكلف تطبيق القانون بعد إصداره الخزينة العامة للحكومة، فهذه المسألة تعتبر من أهم المسائل المؤثرة على التصويت على مشروع القانون.
- وصف ملخص لمواد مشروع القانون، وبشكل يبين تأثيرها على القوانين النافذة.
- توقيع الشخص المفوض بالتوقيع عن الجهة التي قامت بإعداد المذكرة، وتاريخ الإعداد.

ثانيا- المذكرة التفسيرية

١. على عكس المذكرة الإيضاحية، التي يُفترض في صياغتها تناول الأهداف العامة لمشروع القانون دون التطرق إلى تفاصيل كل مادة، تميل المذكرة التفسيرية بطبيعتها إلى تناول كل مادة بالتفصيل وتفسير مبرراتها.
٢. تتبع المذكرة التفسيرية، أو يُفترض أن تتبع، الترتيب الأتي:

- مقدمة عامة تتضمن: الأسباب الموجبة لإصدار مشروع القانون، الهدف العام الذي يرمي المشروع إلى تحقيقه، المصدر الذي يعتمد عليه المشروع، خلاصة عن أهم أحكام المشروع، مقارنة عامة مع قوانين نافذة في دول أخرى.

- مواد مشروع القانون، بحيث يتم عرضها كل على حدة وبالتسلسل، ويُلحق بكل مادة شرح يبين المقصود بها (تفسير لمعناها)، وبيان لمصدرها (إن وجد)، وسبب الأخذ بها، ومقارنتها مع ما يقابلها في تشريعات أخرى (إن وجدت).

الفرع الثالث: مآخذ على المدرسة التقليدية

هناك خلط كبير بين مصطلحي "المذكرة الإيضاحية" و "المذكرة التفسيرية" في دول نظام التقنين المدني. فبينما يُستخدم مصطلح "المذكرة الإيضاحية"، في دول كمصر، لتبرير وجود القانون (الأسباب الموجبة) قبل صدوره، ويُستخدم "المذكرة التفسيرية" لتفسير مواده بعد صدوره، نجد في دول

أخرى (كإمارة دبي) العكس تماما؛ إذ يُستخدم مصطلح "المذكرة الإيضاحية" لتفسير مواد القانون بعد صدوره (أنظر: المذكرة الإيضاحية للقانون الاتحادي رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٥ في شأن الأحوال الشخصية، النموج ٤ أدناه) على حين يُستخدم مصطلح "المذكرة التفسيرية" لتبرير وجود مشروع القانون (أنظر: الأمر المحلي رقم ٧٠ لسنة ١٩٩٢ بشأن الشروط العامة الواجب توافرها لاستعمال وتأجير الدراجات المائية في إمارة دبي؛ النموذج ٥ أدناه).

وفي الممارسة العملية، قلما تُستخدم المذكرتان لكل قانون. بل يُعتبر استخدامهما أو أيا منهما محض صدفة قلما تتكرر.

وإذا استخدمت المذكرة الإيضاحية (أو الأسباب الموجبة)، لا تؤدي عادة الهدف منها. وكما سبق القول، لا تتضمن مبررات منطقية مدروسة للتدابير التي تتضمنها كل مادة من مواد مشروع القانون لحل المشكلة التي يوضع من أجلها. وعادة، تصاغ المذكرة الإيضاحية بعبارات عامة، يغلب عليها الطابع الفلسفي، وتتحدث عن الحقوق المجردة ذات الصلة بدلا من الحديث عن المبررات التي دعت إلى وضع مشروع القانون، والغاية من إصداره، وأحيانا، تلخص مضمون مواده وتكررها، لكنها لا تعطي مطلقا مبررات منطقية مدروسة مفصلة لكل التدابير التي تتضمنها تلك المواد.

ورغم أن المذكرة التفسيرية لمشروع القانون يُفترض أنها تتضمن هذه المبررات، يندر أن نجد مذكرة تفسيرية مصاغة على هذا النحو، بل إنه في الأغلب الأعم يندر وجود المذكرة التفسيرية أصلا، باستثناء ما يصدر في كتب الفقهاء والمعلقين والشُرَّاح، وبعض القوانين التي تتضمن القواعد العامة الأصلية (كالقانون المدني، القانوني التجاري، إلخ.).

ومن المآخذ المهمة الأخرى على المدرسة التقليدية أنها لا تتبع نموذجا موحدا ومبررا تبريرا منطقيا لصياغة مشروعات القوانين. وبعبارة أخرى، لا يوجد إطار عام ثابت منظم لتقسيم القانون، وتصنيف مواده، وتتابع أقسامه. وتَبرز الحاجة إلى وجود هذا النموذج على ضوء تعدد الجهات التي تتولى صياغة مشروعات القوانين، سيما، في دول التقنين المدني، وما يترتب على ذلك من اتباع طرق مختلفة في تنظيم القانون.

الفرع الرابع: نماذج لمذكرات إيضاحية وتفسيرية

فيما يأتي نماذج لمذكرات إيضاحية وتفسيرية من العراق، ومصر، وحكومة دبي.

أولا- نموذج من العراق (١)
الأسباب الموجبة لقانون الاستثمار العراقي لسنة ٢٠٠٦

"من أجل دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها وجلب الخبرات التقنية والعلمية وتنمية الموارد البشرية وإيجاد فرص عمل للعراقيين بتشجيع الاستثمارات ودعم عملية تأسيس مشاريع الاستثمار في العراق وتوسيعها وتطويرها على مختلف الأصعدة الاقتصادية ومنح الامتيازات والإعفاءات لهذه المشاريع ، شُرِّع هذا القانون".

ثانيا- نموذج من مصر (٢)
المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري الصادر بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢

صدر قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، وبدأ العمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، الحاصل في ٢٧ من مايو سنة ١٩٩٩.

وبجلسة ٢ من يونيو ٢٠٠٠ صدر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدولها رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية (دستورية) قاضيًا بعدم دستورية القانون المشار إليه، تأسيسًا على أنه – بوصفه من القوانين المكملة للدستور – لم يعرض مشروعه على مجلس الشورى لأخذ رأيه فيهن خلافا لنص المادة ١٩٥ من الدستور، واورد الحكم في مدوناته أن هذا العيب الدستورى الذى شمل ذلك القانون بتمامه يغنى عن الخوض فيما اتصل ببعض نصوصه من عوار دستورى موضوعى باستلابه الأنزعة الإدارية الناشئة عنه من مجلس الدولة الذى اختصه الدستور بولاية الفصل فيها باعتباره قاضيها الطبيعي.

وإذ قضى هذا الحكم بعدم دستورية ذلك القانون برمته، فقد تعين إلغاء القانون وإعداد مشروع قانون جديد، ليعرض على مجلس الشورى لأخذ رأيه فيه: تحقيقا لمقتضى ذلك القضاء وإعمالا لنص المادة ١٩٥ من الدستور، وقد روعى في إعداد هذا المشروع الجديد أن يؤخذ في الاعتبار ما أورده الحكم الدستورى في مدوناته بشأن جهة الاختصاص القضائي بنظر الأنزعة الإدارية الناشئة عن القانون الجديد.

ويلبى مشروع القانون الجديد **الضرورات** الآتية:

أولاً:

- إن حرية تكوين الجمعيات حرية أصلية وضرورية لا غنى عنها سـواء بالنسبة إلى الجماعة أو بالنسبة إلى الأفراد ... والجمعيات بهذا التحديد هى روح الجماعة وهى سبيل الأفراد إلى الإرتقاء بمستواهم في مختلف نواحى النشاط الإنساني
- ولقد نصت المادة (٥٥) من الدستور على أن: "للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا إو ذا طابع عسكرى.
- وقد جاء بقضاء سابق للمحكمة الدستورية العليا أن: "الحق في التجمع بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعينهم هو من الحقوق التي كفلتها المادتان (٥٤، ٥٥) من الدستور.." كما أكد هذا القضاء "أن هذا الحق سواء كان حقًا أصيلاً أم تابعًا - أكثر ما يكون اتصالا بحرية عرض الآراء وتداولها ... وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي، وهو عمل اختيارى لا يساق الداخلون فيه سوقا ولا يمنعون من الخروج منه قهرًا ...".

ثانيًا:

- ولقد مضي على صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ المنظم للعمل التطوعى في مصر أكثر من ثمانية وثلاثين عامًا .. وفي ظل التطورات العالمية والإقليمية والمحلية أصبح هذا القانون قاصراً عن تلبية حاجات العصر من حيث تعظيم دور القطاع الخاص وتنشيط التكافل الاجتماعى وتنشيط العمل التطوعى وتحريره .. وقد تم إعداد مشروع القانون الجديد يستجيب إلى المتغيرات العالمية والمحلية، ويتوافق مع رياح التغيير التي حدثت في المجتمع المصرى والتى أدت إلي تبنى فلسفة الاقتصاد الحر وآليات السوق في المجال الاقتصادى، وللتعددية الحزبية في المجال السياسي التى حتمت إعادة النظر في التشريعات التى تحكم العمل التطوعى في مجتمع له رصيده وتميزه الثقافى.

ثالثا:

- لقد توالت الدعوات لإلغاء القانون والمطالبة بقانون جديد يتسق والتوجه العام للدولة نحو الديمقراطية السياسية والحرية الاقتصادية واعتماد المبادرة الفردية وسيلة أساسية للتنمية الاجتماعية .. ولقد أثبتت التجارب على مستوى العالم ما استطاع أن يحققه العمل الهلى من إنجازات متعاظمة في مجالات شتى. وانطلاقا من ذلك كله كان لا بد من إعداد هذا المشروع الجديد تفاديا لإدخال أية تعديلات على القانون القائم مهما اتسع مداها؛ لأنها لا تستطيع أن تفى بالغرض المطلوب .. وهو ضرورة تبنى فلسفة جديدة شاملة للعمل الأهلى تغاير تمامًا الفلسفة التي تبناها القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤.
- وتقوم محاور مشروع القانون الجديد على إقرار عدد من المبادئ تعتبر دعما للعمل التطوعى منها تحقيق التوازن بين حرية هذا العمل ومسئولياته القومية ... والتوازن بين الحقوق والواجبات التي يجب أن يراعيها هذا العمل .. وبين تحرير العمل التطوعى ومسئولية الدولة لحمايته من أخطار قد تهدده وتتجلى في المشروع هذه المبادئ في:
  - تيسير إجراءات تأسيس الجمعيات.

- إطلاق حرية الجمعيات في العمل على أساس ديمقراطى.
- تقرير أسلوب التأسيس الحر للاتحادات النوعية والإقليمية.
- التأكيد على مبدأ الانتخاب داخل الجمعيات والاتحادات.
- إقرار اختصاص القضاء الإدارى بحسم المنازعات بين جهة الإدارة والجمعيات.

وفي إطار هذه الفلسفة جاءت أحكام المشروع وفقا لما يأتى:

أولاً: أخضعت المادة الأولى من مواد إصدار المشروع الجمعيات المنشأة بقانون أو استنادا إلى اتفاقيات دولية لنظم إنشائها في الأصل، وذلك احتراما لمبررات ودواعى إنشائها، كما أجازت الفقرة الثانية من هذه المادة التصريح للمنظمات الأجنبية غير الحكومية ممارسة أنشطة – الجمعيات والمؤسسات الأهلية وفقا للقواعد المقررة في القانون المرافق، على أن يصدر التصريح بذلك من وزارة الشئون الاجتماعية بناء على الاتفاق الذى تبرمه وزارة الخارجية مع هذه المنظمات.

ثانيًا: أكدت المادة الثانية من مواد الإصدار انعقاد الاختصاص للقضاء الإدارى بالمنازعات الإدارية الناشئة عن القانون المرافق. وذلك بتعريفها للمحكمة المختصة في تطبيق أحكامه.

ثالثًا: تناولت المادة الرابعة من مواد إصدار المشروع الجمعيات والمؤسسات الخاصة والاتحادات النوعية والإقليمية القائمة فاوجبت عليها تعديل نظمها وتوفيق أوضاعها وفقا لأحكام القانون المرافق في حالة تعارض نظامها الأساسى مع هذه الأحكام. وفي نفس الوقت فقد أوجبت الفقرة الثانية من نفس المادة على كل جماعة يدخل في أغراضها أو تقوم بأى نشاط من أنشطة الجمعيات والمؤسسات المشار إليها – ولو اتخذت شكلاً قانونياً غير شكل الجمعيات والمؤسسات، أن تتخذ شكل جمعية أو مؤسسة أهلية وأن تعدل نظامها الأساسى وتتقدم بطلب قيدها خلال المدة القانونية وإلا اعتبرت منحلة بحكم القانون.

رابعاً: جعل الأصل هو نشأة الجمعية واكتسابها الشخصية الاعتبارية بمضى ستين يومًا من تاريخ قيام ممثل الجمعية بتقديم طلب قيدها مصحوباً بالمستندات المنصوص عليها في المادة (٥) من المشروع، ما لم تقدم الجهة الإدارية بإجراء هذا القيد قبل انقضاء هذه المدة، وجعل التزام الجهة الإدارية بإجراء القيد وجوبيًا، إلا إذا كان من بين أغراض الجمعية نشاط مما تحظره المادة (١١) حيث يجب عليها في هذه الحالة رفض إجراء القيد بقرار مسبب، وهنا تلتزم الجهة الإدارية بإخطار ممثل جماعة المؤسسين بقرارها، الذى يجوز الطعن عليه أمام المحكمة.

خامسًا: استحدث المشروع إنشاء لجنة أو أكثر في نطاق كل محافظة، ويصدر بتشكيلها سنويًا قرار من وزير العدل برئاسة مستشار – على الأقل – بمحاكم الاستئناف وعضوية ممثل للجهة الإدارية يرشحه وزير الشئون الاجتماعية وممثل للاتحاد الإقليمي يرشحه

مجلس إدارة الاتحاد العام للجمعيات ويضم إلى عضوية اللجنة ممثل للجمعية المعنية الطرف في المنازعة وتختص هذه اللجنة بنظر المنازعات التى تنشأ بين الجمعية والجهة الإدارية، ويجب عرض المنازعات على هذه اللجنة قبل اللجوء إلى المحكمة المختصة وإلا قضى بعدم قبول الدعوى.

وقد أبقى المشروع على عدد من الأحكام التى كانت تحكم العمل التطوعى في ظل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ ومنها:

١. العدد اللازم لتأسيس الجمعية منبسطاعلى الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية.
٢. حق غير المصريين في الاشتراك في العضوية.
٣. حق الجمعيات في العمل في أكثر من ميدان بعد أخذ رأى الاتحادات المختصة وموافقة الجهة الإدارية.
٤. حق الجمعيات في الانتساب أو الاشتراك أو الانضمام إلى جمعيات أو هيئات أو منظمات مقرها خارج القاهرة وتمارس نشاطًا لا يتنافى مع أغراضها بشرط إخطار الجهة الإدارية بذلك وعدم اعتراضها كتابة خلال ستين يومًا من تاريخ الإخطار.
٥. حق الجمعيات في الحصول على أموال من أشخاص أو جهات أجنبية أو إرسال أموال إليها بشرط الإذن في ذلك من وزير الشئون الاجتماعية، وذلك فيما عدا الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية.
٦. حق الجمعية في استثمار فائض إيراداتها بما يحقق لها موردًا ثابتًا.
٧. كما أبقى المشروع على التنظيمات الأخرى التى شملها القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ مثل (المؤسسات والاتحادات الإقليمية والنوعية والاتحاد العام للجمعيات وصندوق إعانة الجمعيات الأهلية والمؤسسات والاتحادات).

ولقد تميز مشروع القانون **بمميزات** من أهمها:

١. منهجية الصياغة والإعداد إذ راعى تقسيم القانون إلى عدد من الأبواب يختص كل باب بموضوع يعالجه معالجة متكاملة وهو أمر يجعل من اليسير الاستفادة من تطبيقه بدرجة كافية.
٢. بساطة الصياغة وإحكامها بدرجة تتيح فهم أحكامه في سهولة ويسر.
٣. الحرص على صياغة تنظيم متكامل للمؤسسات الأهلية يفى بتنشيط دورها وتفعيله.
٤. إعطاء الحق المطلق للجمعيات والمؤسسات الأهلية في إنشاء اتحادات نوعية وإقليمية لها، مع جعل الانضمام لها اختياريًا وقد كان القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ يجعل هذا الأمر منوطا بقرار الجهة الإدارية.
٥. تطوير تنظيم مجلس إدارة صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الأهلية يجعل تشكيل مجلس إدارته يتم بالترشيح من الاتحاد العام لعضوين وبالانتخاب من مجالس إدارات الجمعيات والمؤسسات لخمسة أعضاء، ولم يغفل القانون بيان الاختصاصات

التفصيلية لمجلس إدارة الصندوق، وهو أمر لم يكن واردًا بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤.

٦. ومع تأكيد القانون على الطبيعة التطوعية لعمل الجمعيات ونشاطها فقد خول لها حق إقامة المشروعات الخدمية والإنتاجية وإقامة الحفلات وتنظيم وتنظيم الأسواق الخيرية والمعارض والمباريات الرياضية وهو دعم لمواردها المالية حتى تستطيع تحقيق أغراضها.

٧. كما أضاف مشروع القانون ضمن المزايا المقررة فيه تمتع الجمعية بالإعفاء من جميع الضرائب العقارية على العقارات المبينة المملوكة لها.

هذه هي بعض الملامح الأساسية لمشروع القانون الجديد والذي أصبح ضروريًا حتى يمكن أن يسهم القطاع التطوعي في مسار التنمية الاجتماعية وأن يستجيب لمتغيرات العصر عالميا وإقليميا ومحليا .. وهو معروض رجاء التكرم – لدى الموافقة عليه بتوقيعه وإحالته إلى مجلسي الشعب والشورى.

رئيس مجلس الوزراء
توقيع (دكتور/ عاطف محمد عبيد)

نموذج من مصر (٣)
المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون
بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨

صدر قانون تنظيم المناقصات والمزايدات منذ فترة جاوزت الأربعة عشر عاما، شهدت خلالها البلاد متغيرات سريعة متلاحقة نتيجة للتحول الاقتصادى العالمى المعاصر وما انتهجته الدولة من سياسات ترمى إلى تشجيع القطاع الخاص وإرساء مناخ الاقتصاد الحر، الأمر الذى يحتم إعادة النظر في أحكام هذا القانون بما يواكب تلك المتغيرات ويكفل القضاء على ما أسفر عنه التطبيق العملى للقانون من بعض الثغرات.

ومن ثم فقد أعد مشروع القانون المرافق ليحل محل ذلك القانون، وتتحصل أهم مستحدثاته فيما يلى:

مواد الإصدار

- تسرى أحكام القانون على وحدات الجهاز الإدارى لدولة – وهى الوزارات والمصالح، والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها – وعلى وحدات الإدارة المحلية، كما تسرى أحكامه على الهيئات العامة، ويشمل ذلك الهيئات القومية، ولا يعتد بأى نص خاص في القوانين أو القرارات الخاصة بإنشاء تلك الهيئات، وذلك خلافا للقانون القائم.
- يقصد "بالسلطة المختصة" – في تنفيذ أحكام القانون – الوزير ومن له سلطاته، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة، كل في نطاق اختصاصه وفيما عدا ما

أجازت هذه الأحكام التفويض فيه لا يجوز له التفويض في أى من اختصاصاته الواردة بتلك الأحكام إلا لمن يشغل الوظيفة الأدنى منه مباشرة دون غيره، وذلك بدلا من تعدد سلطات اتخاذ القرار في القانون القائم.

أحكام القانون

الباب الأول
في شراء المنقولات والتعاقد على المقاولات وتلقى الخدمات

- يكون أسلوب التعاقد على شراء المنقولات، أو على مقاولات الأعمال أو النقل أو على تلقى الخدمات وكذا الدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، إما عن طريق مناقصات عامة كما هو الحال في القانون القائم، أو عن طريق ممارسات كطريق عادى مستحدث. ويصدر بإتباع أى من الطريقين قرار من السلطة المختصة وفقا للظروف وطبيعة كل تعاقد.

ومع ذلك، يجوز استثناء، وبقرار مسبب من السلطة المختصة، التعاقد إما بالمناقصة المحدودة أو بالمناقصة المحلية أو بالممارسة المحدودة – التي حلت محل الممارسة كطريق استثنائي في القانون القائم – أو بالاتفاق المباشر.

- استحدث المشروع جواز إضافة أية وسيلة إعلام واسعة الانتشار إلى الوسيلة القائمة وهى الصحف اليومية، وذلك في الإعلان عن كل من المناقصة العامة والممارسة.
- تم تعديل قيمة النصاب بالنسبة للجان بصفة عامة وفقا للمتغيرات التي طرأت على قيمة العملة، وكذلك الشأن بالنسبة للقيمة الخاصة بالتعاقد بطريق الاتفاق المباشر.
- رؤى عدم الحاجة إلى إفراد وزارة التموين بالاستثناء من أحكام القانون، وذلك اكتفاء بما تجيزه المادة (٧) من المشروع من التعاقد بطريق الاتفاق المباشر في الحالات التى لا تحتمل التأخير، وما تخوله الفقرة الثانية من المادة (٨) من المشروع لرئيس مجلس الوزراء من التصريح لجهة بعينها بالتعاقد بطريق المناقصة المحدودة وفقا للشروط والقواعد التي يحددها.
- استحدث المشروع – بصفة عامة – تقديم العطاءات في مظروفين مغلقين أحدهم للعرض الفنى والآخر للعرض المالى، على أن يقتصر فتح مظاريف العروض المالية على العروض المقبولة فنياً وذلك بطبيعة الحال في غير العقود التي لا تتطلب – بحسب طبيعتها – عروضاً فنية.
- حظر المشروع – في كل الأحوال – تحويل المناقصة إلى ممارسة أو ممارسة محدودة.
- ترك تحديد مبلغ التأمين المؤقت للجهة الإدارية المتعاقدة وفق كل حالة على حدة بما لا يجاوز ٢% من القيمة التقديرية للأعمال كافة بدلاً من تحديد القانون القائم حد أدنى ١ % من قيمة العطاء في مقاولات الأعمال، و٢% من هذه القيمة فيما عداها، وذلك ضمانا لسرية العطاءات.

- ألغى الإعفاء الذى يكفله القانون القائم للهيئات العامة وشركات القطاع العام والجمعيات ذات النفع العام والجمعيات التعاونية المشهرة من أداء التأمين المؤقت والنهائي في العقود التى لا تجاوز قيمتها مائة ألف جنيه، مع بقاء شرطى أن تكون العروض داخلة في نشاطها وأن تقوم بالتنفيذ بنفسها.
- عهد إلى اللائحة التنفيذية بتحديد الشروط والأوضاع الخاصة بالتأمين المؤقت والتأمين النهائى وكيفية أدائها وردهما واستبدالهما والإجراءات التفصيلية التى تتبع في خصوصهما.
- خفض مجموع غرامات التأخير بالنسبة للعقود كافة إلى ٣% من قيمة العقد بالنسبة لشراء المنقولات وتلقى الخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، و١٠% بالنسبة لمقاولات الأعمال والنقل بدلاً من ٤%، و١٥% في القانون القائم، وذلك تيسيراً للمعاملات.

الباب الثاني
في شراء واستئجار العقارات

- استحدث باب مستقل لشراء واستئجار العقارات ليس له مقابل في القانون القائم.

الباب الثالث
في بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات
والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات

- لم يقتصر هذا الباب على أحكام بيع المنقولات وتأجير المقاصف وغيرها كما هو الحال في القانون القائم، بل جاء شاملاً لأحكام بيع وتأجير العقار والمنقول والمشروعات التى ليس لها الشخصية الاعتبارية والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقار بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف.

الباب الرابع
أحكام عامة

- حظر المشروع – في كل الأحوال – تحويل المزايدة إلى ممارسة أو ممارسة محدودة.
- نص المشروع على أن يحظر على العاملين، بالجهات التى تسرى عليها أحكامه، التقدم – بالذات أو بالواسطة – بعطاءات أو عروض لتلك الجهات، كما لا يجوز شراء أشياء منهم أو تكليفهم بالقيام بأعمال، ويحظر عليهم أيضاً الدخول – بالذات أو بالواسطة – في المزايدات والممارسات بأنواعها، ولا يسرى حظر الشراء أو التكليف على شراء كتب من تأليفهم أو تكليفهم بالقيام بأعمال فنية أو شراء أعممال فنية منهم إذا كانت ذات صلة بالأعمال المصلحية، وبشرط إلا يشاركوا في إجراءات قرار الشراء أو التكليف – وهذا الشرط مستحدث – وأن يتم كل منهما في الحدود ووفقاً للقواعد والإجراءات التي تبينها اللائحة التنفيذية، كما لا يسرى عليهم حظر الدخول في المزايدات أو الممارسات إذا كانت الأشياء المشتراه لاستعمالهم الخاص وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات أخرى غير جهة عملهم ولا تخضع لإشراف هذه الجهة.

- استحدث نص يقضى بأن تعلن أسباب القرارات الخاصة بإرساء المناقصة أو الممارسة أو الممارسة المحدودة أو المزايدة وبإلغاء أى منها وباستبعاد العطاءات في لوحة إعلانات تخصص لهذا الغرض وتوضع في مكان ظاهر للكافة.
- كما استحدث نص يقضى بإنشاء مكتب لمتابعة التعاقدات الحكومية يلحق بوزارة المالية تكون مهمته تلقى الشكاوى المتعلقة بأية مخالفة لأحكام القانون، ويصدر بتنظيمه وتحديد اختصاصاته وإجراءات وقواعد العمل به قرار من رئيس مجلس الوزراء وذلك بما يضمن حسن سير العمل وتجنب المعوقات والمخالفات.

والمشروع معروض برجاء التفضل – في حالة الموافقة عليه – بتوقيعه تمهيداً لإحالته إلى مجلس الشعب.

وزير المالية
توقيع

ثالثا: نموذج من حكومة دبي (٤)

مذكرة تفسيرية للأمر المحلي رقم (٧٠) لسنة ١٩٩٢ بشأن الشروط العامة الواجب توافرها لاستعمال وتأجير الدراجات المائية في إمارة دبي

المادة ١

ظاهرة انتشار الدرجات المائية بالعدد الذي نشاهده حالياً، ظاهرة سياحية تستدعي التشجيع والمتابعة. ولقد رأت دائرتي البلدية والشرطة ضرورة العمل على وضع خطة، وتصور عام توضح الضوابط والشروط اللازمة لممارسة هذا النشاط، وتلافي انتشار هذه الرياضة بالشكل الذي قد يشكل خطورة على الممتلكات والأرواح في المستقبل.

وفي اجتماعات متكررة بين دوائر البلدية والشرطة وحرس الحدود بدبي، عقدت بمقر قيادة شرطة دبي اعتباراً من ١٩٩١-١٠-٣١ تناول فيه الحضور مناقشة المواضيع المطروحة حيث تخلل النقاش اقتراحات تم تجميعها في صورة الأمر المحلي رقم ٧٠ لسنة ١٩٩٢ المصدق عليه من سمو رئيس البلدية.

والمراجع لأحكام الأمر المحلي المذكور يجد أنه أوجب التطبيق على مؤسسات وشركات تأجير الدرجات المائية في إمارة دبي بالإضافة إلى مستعملي الدرجات المائية الخاصة المملوكة لهم.

وقد عرف الأمر المحلي في المادة (٣) معاني الكلمات الواردة به وعلى الأخص الدرجات المائية وقائدها ومالكها ومستأجرها والمؤسسات/الشركات المؤجر منها...الخ.

وأوجبت المادة (٤) من الأمر على المؤسسات أو الشركات التي يكون غرضها تأجير السيارات في إمارة دبي قبل مزاولة أعمالها الحصول على ترخيص لها بذلك من بلدية دبي، وحددت المواد "٥،٦" من الأمر الشروط الواجب توافرها في هذه المؤسسات أو الشركات.

ولضمان حق طالب الترخيص في اعتراضه على القرار الصادر من البلدية برفض طلبه فقد حددت المواد ٨، ٩، ١٠ طريقة الطعن في القرار وإجراء الطعن.

كما أوجب الأمر في المادة ١٢ على طالب الترخيص (المؤسسة/الشركة) أن يؤمن تأميناً شاملا على دراجاته والمستأجرين والغير، الذين قد يصابوا أو يتضرروا من أفعال المستأجرين ضد الحوادث، لدى إحدى شركات التأمين العاملة في الإمارة، مع النص على عدم جواز إيقاف بوليصة التأمين لأي سبب خلال مدة سريانها، وذلك لضمان حصول المؤمن عليهم على التعويضات في حالة استحقاقها.

وقد منع الأمر في المادة (١٣) منه حق صاحب الترخيص في التنازل عنه أو التصرف فيه بأي نوع من أنواع التصرفات إلا بموافقة البلدية تحديدا للمسئولية.

وحتى لا يؤدي استعمال الدراجة المائية إلى مضايقة جمهور المترددين على الشواطئ فقد أوجبت المادة (١٥) من الأمر عدم استعمال الدرجات في الأماكن العامة المطلة على الشواطئ المزدحمة، على أن تحدد اللائحة التنفيذية للأمر المناطق المحظور استخدام الدراجات فيها.

وقد استحدث الأمر في المادة (١٦) منه وجوب توافر سجلات تتضمن أسماء جميع العاملين بالمكتب موضحاً بها بياناتهم، كذلك سجلات تحتوي على بيانات الدراجات المملوكة للمكتب ونوعها والموديل ورقم الشاسية ورقم الموتور واللوحة المعدنية للدراجة، ورقم بوليصة التأمين والشركة المؤمن لديها وتاريخ بدء التأمين وتاريخ انتائه، والحوادث التي وقعت أثناء استعمال الدراجة وتاريخها وسببها، ثم سجل بيان مستأجري الدراجات وجنسياتهم وأعمارهم وتاريخ ووقت الاستئجار ومدته. والغرض من هذه السجلات هو اللجوء إليها عند الحاجة وحصراً للمسئولية وتحديداً لها.

كما أوضحت المادة "١٧، ١٨" الإجراءات الواجب على صاحب الترخيص إتباعها والخاصة بترقيم وتسجيل الدراجات واستصدار أرقامها من إدارة حرس الحدود والسواحل بدبي، وتوفير معدات السلامة لمستعملي الدراجة، مع اشتراط أن يتم التأكد من أن مستأجر الدراجة قادراً جسديا على التحكم في الدراجة وقيادتها بالإضافة إلى وجوب تعليمه كيفية استعماله الدراجة، والتأكد من إجادة قيادتها قبل تسليمها إليه، وإفهامه بالواجبات التي يجب مراعاتها والالتزام بها عند قيادته للدراجة.

ويمكن لإدارة الترخيص إيقاف الرخصة الصادرة في حالة الامتناع عن تأجير الدراجة بدون مسوغ شرعي، أو في حالة طلب قيادة شرطة دبي أو إدارة حرس الحدود والسواحل إيقاف الترخيص في حالة مخالفة أحكام الأمر المحلي أو لائحته التنفيذية (م ١٩).

وقد حدد الأمر في المادة (٢٠) منه جهات الاختصاص بأن جعلها للبلدية فيما يتعلق بالترخيص التجاري، ولقيادة شرطة دبي فيما يتعلق بمخالفات استعمال الدارجة، ولإدارة حرس الحدود بدبي فيما يتعلق بترقيم وتسجيل الدراجات.

كما بينت المادة (٢١) العقوبات الواجب تطبيقها في حالة مخالفة أحكام الأمر أو لائحته التنفيذية على أن تسدد قيمة الغرامات لبلدية دبي.

وتصدر اللائحة التنفيذية للأمر المحلي كما ورد في المادة (٢٥) منه بقرار من مدير البلدية، بالتنسيق مع كل من قيادة شرطة دبي وإدارة حرس الحدود والسواحل بدبي. ويعمل بالأمر اعتبارا من تاريخ صدوره مع نشره بالجريدة الرسمية.

نموذج من حكومة دبي (٥)
المذكرة الإيضاحية للقانون الاتحادي رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٥

المادة (٣):
يعتمد الحساب القمري في المواد الواردة في هذا القانون، مالم ينص على خلاف ذلك.

المذكرة الإيضاحية
اعتمد المشرع في حساب المدد بالنسبة لقانون الأحوال الشخصية، الحساب القمري، كحساب العدة وما في حكمها والأهلية، مالم ينص صراحة على اعتماد الحساب الشمسي.

الفصل الثاني

تبرير مشروع القانون:

التقرير البحثي



الفصل الثاني
تبرير مشروع القانون: التقرير البحثي[١]

مقدمة

كما سبق القول، تركز المدرسة التقليدية الصياغة التشريعية على **شكل** مشروع القانون المقترح أكثر من موضوعه. وفي المدرسة التقليدية، يتعين على الصائغ من الناحية العملية أن يصوغ وثيقة واحدة؛ هي مشروع القانون. ولكن في المدرسة الحديثة، يتعين على الجهة التي تتولى إعداد مشروع القانون أن تضع وثيقتين؛ هما: مشروع القانون وتقرير بحثي مرافق له.

وباستثناء مشروعات القوانين البسيطة، لا يستطيع أحد بمجرد تصفح مشروع قانون ما، أن يقرر ما إذا كان هذا المشروع سيحل المشكلة الاجتماعية التي يهدف إلى معالجتها، أم لا. ولذلك، ينبغي على الصائغ أن يرفق بمشروع القانون المهم تقريراً بحثياً منظماً وفقاً للنظرية التشريعية والمنهج التشريعي وذلك لسببين: الأول، أن كتابة ذلك التقرير تعني ضمناً أن الصائغ قد بحث بشكل مناسب الحقائق والمنطق اللذين ترتكن إليهما التدابير التفصيلية الواردة بالمشروع. والثاني، أن التقرير البحثي يزود المخاطبين بالقانون، وأعضاء الحكومة، والمشرعين، وفي النهاية، الجمهور، بالمعلومات الأساسية اللازمة للاستدلال المستمد من التجربة لتقييم ما إذا كان مشروع القانون سوف يحقق أهدافه المحددة فيه، أم لا.

وترجع أهمية وضع التقرير البحثي إلى ثلاثة أسباب. أولاً، يبرر التقرير البحثي الجيد عملية صنع القرار التي ينتج عنها مشروع القانون. ثانياً، يُعَد الإطار العام للتقرير البحثي بمثابة خريطة لتوجيه الصائغين إلى جمع وتنظيم الأدلة المتاحة. ثالثاً، يضمن الإطار العام أن يقوم الصائغون بتنظيم تلك الحقائق بأسلوب منطقي. ويتضمن التقرير البحثي خطوات لمراقبة جودة مشروع القانون، إذ يقدم للمشرعين وغيرهم المعلومات التي يحتاجون إليها لتقييم مدى مساهمة مشروع القانون في التغلب على المشكلة الاجتماعية التي يهدف إلى معالجتها.

---

[١] - Ann Seidman and Nalin Abeyesekere, Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters, USA, Kulawer Law International, ٢٠٠٠, chapters ٥, ٦ & ٧.

وتقتضي التنمية وجود إدارة رشيدة؛ أي قوانين *فعالة* وقرارات غير *تعسفية*. ولا يمكن للقانون الفعال أن يحل مشكلة اجتماعية إلا إذا حدد سلوكيات المخاطبين به التي من شأنها أن تقضي على مسببات تلك المشكلة؛ وعيّن السلوكيات الملائمة المناظرة لها والتي من المفروض أن تتبعها الجهة المنوط بها تنفيذ القانون، وكذلك إذا تضمن أحكامًا تفصيلية من شأنها أن تؤدي إلى أن يشجع القانون على حدوث السلوكيات التي يحددها. وفي الظروف المعتادة، تتحقق فعالية مشروع القانون، القائم على المنطق والحقائق، إذا اتبع الصائغ دليلاً يمكن التعويل عليه في وضع أحكامه الموضوعية. ويهدف التقرير البحثي إلى التأكد من أن الجهة التي أعدت مشروع القانون قد حددت الحقائق المتاحة ذات الصلة، ليس من منطلق إدراكها أو رؤيتها الذاتية، أو بهدف التقرب للسلطة، وإنما من منطلق الاستدلال المستمد من التجربة والقائم على المعرفة الصحيحة. ومن المنظور نفسه، يقدم التقرير البحثي التفسيرات والأدلة التي يحتاج إليها المشرعون لتقييم احتمال أن يحقق مشروع القانون الأهداف المحددة له.

ولا يستطيع أحد من مجرد الفحص الظاهري، تقييم فعالية مشروع قانون يهدف إلى إحداث تحولات في المجتمع. ولأن التقرير البحثي ينظمه إطار عام قائم على نظرية تشريعية ومنهج تشريعي مناسب، يساعد التقرير على التأكد من أن مشروع القانون قد نتج عن عملية صنع قرار مبنية على الاستدلال المستمد من التجربة والمنطق والمعرفة الصحيحة.

ومن ثم، لوضع مشروع قانون يمكن تنفيذه بفعالية، يجب أن تركز الجهة التي تتولى إعداد مشروع القانون الانتباه، ليس على الشكل فحسب، بل على الحقائق والمنطق اللذين ترتكز عليهما التدابير الموضوعية المفصلة أيضاً.

ومن المهم توافر نظرية تشريعية ومنهج تشريعي لإرشاد الصائغين إلى كيفية صياغة مشروعات القوانين، من جهة، ومساعدة المشرعين على تحديد ما إذا كان مشروع القانون المقترح سيؤدي إلى حل المشكلات التي وُضع لحلها. ويحتاج الصائغون أيضاً إلى نظرية تشريعية ومنهج تشريعي للاسترشاد بهما في كتابة التقارير البحثية.

وتقوم النظرية التشريعية الحديثة على فكرة مؤداها أن التنمية تقتضي وجود إدارة رشيدة؛ أي قوانين فعالة مبررة تبريرا منطقيا، وقواعد وقرارات غير تعسفية. ولا يمكن للقانون الفعال أن يحل مشكلة اجتماعية إلا إذا حدد سلوكيات

المخاطبين به التي يترتب عليها الوضع الراهن الذي يسعى القانون لتغييره، وتلك التي يجب على الجهة المنوط بها تنفيذ القانون اتباعها لضمان نجاح القانون في الهدف المراد منه تحقيقه. وكلما كان القانون مبنياً على المنطق والحقائق، زادت فرص تنفيذه تنفيذاً فعالاً. ومن ثم، يتعين على الصائغ اتباع دليل إرشادي يمكن التعويل عليه في وضع أحكام مشروع القانون الموضوعية.

وتوجه النظرية التشريعية الصائغ إلى كيفية كتابة تقرير بحثي مصمم جيدًا وفق أجندة محددة تساعد في التعرف على مسببات السلوكيات التي يسعى القانون لحلها، واقتراح الحلول لها. وفضلا عن ذلك، تقدم النظرية إطارًا عامًا نموذجيًا لتنظيم مشروع القانون.

وعلى عكس المدرسة التقليدية التي تعتمد نظريا في إعداد وتبرير مشروع القانون، كما سبق القول، على المذكرتين الإيضاحية والتفسيرية، تركز المدرسة الحديثة على إعداد **تقرير بحثي علمي** عن المشكلة التي يحاول القانون إيجاد حلول جذرية لها. ويركز التقرير على بحث عنصرين أساسيين؛ هما: الأطراف ذات الصلة بالمشكلة وسلوكياتها المسببة لها، والجهة المنوط بها تنفيذ القانون. ويصف التقرير البحثي بالتفصيل الحقائق والمنطق اللذين يرتكن إليهما مشروع القانون، ويبرر مواده تبريرا منطقيا منهجيا استنادا إلى أجندة مدروسة ومحددة سلفا تعرف باسم "أجندة روكيبي" ROCCIPI (انظر المبحث الثاني من هذا الفصل).

ويهدف التقرير البحثي إلى تأكيد أن الصائغ قد توصل إلى معرفة الحقائق ذات الصلة ووضع مشروع القانون، ليس من منطلق إدراكه الشخصي أو رؤيته الخاصة، أو بهدف التقرب من السلطة، ولكن من منطلق الاستدلال المبني على الحقائق. ومن المنظور نفسه، يقدم التقرير التفسيرات والأدلة التي يحتاج إليها المشرعون لتقويم ما إذا كان مشروع القانون سيحقق أهدافه.

وفضلا عن ذلك، تضع النظرية التشريعية الحديثة إطارا عاما موحدا ومُبرَّرا لمشروع القانون ينبني على معايير الجودة التي على ضوئها ينبغي أن تقاس جودة القوانين؛ وهي الشمولية، سهولة الفهم، وسهولة الاستخدام. ومن ثم، تُلزم كل جهة تتولى إعداد مشروع قانون، بأن تتبع المنهج نفسه لتبرير مشروع القانون، والإطار العام نفسه الذي ينبغي أن يوضع فيه مشروع القانون، ومن ثم، تضمن للقانون الانسجام ليس فحسب في المضمون، ولكن في الشكل أيضا.

المبحث الأول
منهج حل المشكلات كمرشد في عملية البحث

لا يتمتع الصائغون بسلطة سياسية مستقلة. ومن الناحية العملية، كل ما يستطيع الصائغ عمله هو أن يبرر مشروع القانون الذي يضعه، وذلك باستخدام منهج يقوم على الاستدلال المستمد من التجربة والمنطق والمعرفة الصحيحة.

ويقدم منهج حل المشكلات الذي تتبناه النظرية التشريعية إطارا عاما لصياغة وتنظيم افتراضات مهمة بشأن مسائل تتعلق بالواقع. وبصفة عامة، تشكل تلك البنية الجانب العملي للنظرية التشريعية التي يحتاج إليها الصائغون في صياغة وتبرير مشروعات قوانين تتوافق مع الإدارة الرشيدة. ويوضح القسمان التاليان بالتفصيل منهج حل المشكلات والفئات التفسيرية التي يحتاج إليها الصائغ في كتابة تقرير بحثي جيد.

وطبقاً للمنطق الذي ينبني عليه منهج حل المشكلات، يجب أن ترتكن الافتراضات السليمة "التي ينصح بها مشروع القانون" (أي، الأحكام التفصيلية الواردة فيه) إلى تفسيرات مدروسة بعناية للسلوكيات التي تمثل المشكلة الاجتماعية والتي يستهدف مشروع القانون حلها. ويجب أن ترتكز أوصاف تلك السلوكيات، والتفسيرات المتعلقة بمسبباتها على الأدلة. وبعد البحث الواعي عن الأدلة الخاطئة، إذا ثبت أن ما تم جمعه منها يتماشى مع الحقائق المتاحة ذات الصلة، فإن ذلك يعتبر بمثابة مراجعة لا غنى عنها لمشروع القانون على أرض الواقع.

فالناس لا يتصرفون استجابة لأحكام القانون فحسب، بل أيضاً للسياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والطبيعي والمؤسسي (السلوكي النمطي) الذي يعمل في إطاره القانون. ويتضمن ذلك بشكل خاص البنية العامة للجهاز التنفيذي المقترح والخطوات العملية التي يتبعها. ويجب أن يوضح الصائغون في تقاريرهم البحثية أن الأحكام التفصيلية التي أدرجوها في مشروع القانون الذي صاغوه ستغير على الأرجح بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مسببات المشكلة التي تم تحديدها.

المطلب الأول: الخطوات الأربع لمنهج حل المشكلات

يتكون منهج حل المشكلات من أربع خطوات، تستند كل منها إلى الحقائق ذات الصلة، ويربط بين هذه الخطوات خيط منطقي.

الخطوة الأولى: تحديد المشكلة

تتكون هذه الخطوة من إجراءين: أولاً، إدراك صُنّاع السياسة للمشكلة، وهو ما يحرك عملية الصياغة. ومن ثم، يجب أن يبدأ التقرير البحثي للصائغ بعرض الحقائق التي تؤكد صحة الفرضيات التصورية فيما يتعلق بالظواهر السطحية للمشكلة.

وثانيا، لصياغة قانون يهدف إلى إحداث تحولات في المجتمع، يجب أن يحدد التقرير **السلوكيات المسببة للمشكلة والأطراف الصادرة منها تلك السلوكيات.** ولذلك، يجب أن يحدد التقرير الفاعلين الرئيسيين (أو المخاطبين الرئيسيين بالقانون)، الذين تتسبب سلوكياتهم في حدوث المشكلة الاجتماعية التي يهدف مشروع القانون إلى حلها، ويقدم الأدلة التي تؤكد صحة التفسيرات المتصلة بطبيعة ونطاق تلك السلوكيات.

الخطوة الثانية: تقديم التفسيرات وإثباتها

بتحديد المشكلة، يغير القانون الفعال سلوكيات الأطراف الاجتماعية الفاعلة التي تُعزى إليها تلك المشكلة. ولا يتسنى للقانون ذلك إلا عن طريق تغيير مسببات تلك السلوكيات أو التخلص منها. ويجب أن يقترح التقرير البحثي، وأن يختبر، بطريقة منهجية الفرضيات التفسيرية البديلة التي تتعلق بمسببات سلوكيات **المخاطبين بالقانون**، والتي تُعزى إليها المشكلة. ولإثبات تلك الفرضيات يجب أن ينظم التقرير الأدلة المتاحة لتحديد العوامل الخاصة بالبلد، والتي تتسبب في تلك السلوكيات (انظر مربع ٤-٥).

الخطوة الثالثة: اقتراح الحلول

بمجرد إثبات صحة الفرضيات المبررة بشأن مسببات السلوكيات الحالية عن طريق الأدلة التي تقتضيها الخطوة الثانية، يمكن للصائغ أن يتنبأ، ببعض الثقة، بالسلوكيات المستقبلية. وما دامت هذه المسببات، دون سواها، قد استمرت، فمن

المحتمل أن تستمر السلوكيات نفسها. ويجب أن يستعرض التقرير البحثي نطاق التدابير التشريعية، بما في ذلك الوسائل التفصيلية للتنفيذ، التي من المرجح منطقياً أن تغير أو تقضي على أسباب السلوكيات المسببة للمشكلة، وتشجع على السلوكيات المنشودة.

ومن مهام التقرير البحثي أيضاً تبرير اختيار الأحكام التي يجب أن يتضمنها مشروع القانون. وللقيام بذلك، ينبغي أن يُقيم القسم الخاص فيه بالحلول الآثار الاجتماعية والاقتصادية المحتملة لإجراء ما؛ أي: تكاليفه ومزاياه الاجتماعية. وينبغي أن يتضمن هذا التقييم توضيح الأثر الاجتماعي المحتمل للقانون الجديد على المجموعات والمصالح التي غالبًا ما تُستبعد من المشاركة في عملية صنع القرار.

الخطوة الرابعة: مراقبة تنفيذ القانون وتقييمه

وأخيراً، ينبغي أن يبين التقرير البحثي أن مشروع القانون يتضمن آليات كافية للمراقبة والتقييم. ولا يوجد أبدًا قانون يحقق بالضبط ما كان متوقعًا منه. وكثيرًا ما تحول الضغوط الآنية عند صياغة وسن تشريع ما، دون إجراء قدر كافٍ من تحليل الأدلة المتاحة، أو إجراء بحوث جديدة. وتتغير الظروف باستمرار، لا سيما عند حدوث تحولات في المجتمع. وبعد إقرار القانون وتنفيذه، يحتاج المشرعون إلى قدر مناسب من الملاحظات حول أثره لتحديد ما إذا كانت الأطراف الاجتماعية الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك الجهاز المُعين للتنفيذ، تتصرف على أرض الواقع وفقاً لما حدده مشروع القانون، وتحقق النتائج المتوقعة منه، أم لا.

وتُشكّل الخطوتان الثانية والرابعة حلقتي وصل مهمتين في المنطق الذي يرتكز عليه منهج حل المشكلات. ففي الخطوة الثانية، يصوغ الصائغ الفرضيات التي تهدف إلى تفسير السلوكيات المسببة للمشكلة المحددة ويختبرها. وإذا ثبت أن هذه الفرضيات متسقة مع الحقائق المتاحة، يمكن للصائغ، ببعض الثقة، أن يضع حلاً (الأحكام التفصيلية لمشروع القانون). وبدلاً من مجرد العلاج السطحي لأعراض المشكلة، يجب أن يغير مشروع القانون الناتج، أو يقضي على العوامل التي أدت إلى السلوكيات المنحرفة من جانب الأطراف المعنية الفاعلة. فعندئذ فقط يستطيع الصائغ أن يدعي أن التدابير الواردة بهذا المشروع سوف تشجع بشكل فعال السلوكيات الجديدة المنشودة.

وعن طريق توفير آليات في مشروع القانون الجديد لمراقبة تنفيذه وتقييم أثره الاجتماعي، توفر الخطوة الرابعة الملاحظات التي يحتاج إليها المشرعون لتنقيح وتحسين القوانين عند الضرورة.

ولا يشكل جمع أدلة التقرير البحثي مهمة مرعبة كما يبدو للوهلة الأولى. فلن يحتاج الصائغ إلى الذهاب إلى الميدان للحصول على أدلة جديدة إلا نادرًا. فالمشكلات الاجتماعية لا تؤدي عادة إلى صياغة التشريعات إلا بعد أن تكون قد استمرت لفترة طويلة. ومن المرجح أن ثمة قدرًا كبيرًا من المعلومات عن المشكلة موضع البحث موجود في ملفات الوزارات التنفيذية وذاكرة كبار المسئولين، وكل ما يحتاج إليه الصائغ هو أن يبحث فيها. وفي الواقع، يتضمن جزء كبير من "البحث" مناقشة المشكلة، ومسبباتها، والحلول الممكنة مع المسئولين التنفيذيين بالوزارات. ومن الضروري أن ينضم إلى فريق الصياغة مسئول فني من الوزارة أو الهيئة المعنية يكون على علم كامل بموضوع التشريع.

ولأن الإطار العام للتقرير البحثي ينظمه منهج حل المشكلات، يمثل ذلك الإطار للصائغ مرشدًا يساعده على اكتشاف الأدلة المطلوبة لتبرير مشروع القانون وصياغتها في تسلسل منطقي. وتقترح النظرية التشريعية مجموعة من الفئات التفسيرية تساعد الصائغ على صياغة فرضيات تفصيلية لتفسير سبب قيام بعض الأطراف الاجتماعية الفاعلة بتصرفات مسببة للمشكلات إزاء القانون الحالي

المطلب الثاني: الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون

لتبرير الأحكام التفصيلية التي يتضمنها مشروع القانون، يجب أن يقدم التقرير البحثي الحقائق التي يحتاج إليها المخاطبون به للموازنة بين التكاليف والمزايا النسبية للتدابير البديلة. ولعمل ذلك، ينبغي أن يبحث التقرير في الآثار المتفاوتة المرجحة لمشروع القانون على مختلف الطبقات الاجتماعية، والتكاليف والمزايا الاقتصادية.

الفرع الأول: التأثير المحتمل للقانون على مختلف الطبقات الاجتماعية

مهما بدا القانون "محايدًا" في ظاهره، فسيتفاوت تأثيره على مختلف الفئات الاجتماعية في المجتمع. فالقانون الجديد، الذي يوجب، مثلا، على قائدي السيارات تغيير مكان عجلة القيادة من اليسار إلى اليمين، سيؤثر سلبا على أصحاب السيارات

الحالية؛ إذ ستنخفض قيمة السيارات التي توجد بها عجلة القيادة في اليسار. وكذلك فإن اللائحة، التي توجب على مدير الشرطة ألا يُعين بوظيفة ضابط شرطة سوى من يبلغ طوله ستة أقدام فأكثر، ستؤدى إلى نوع من أنواع التمييز ضد المرأة، لأن بعض مهام الشرطة لا تتطلب بالضرورة قوة عضلية، ومن ثم، لا تتطلب هذا الطول في المرأة.

وتتوافر دائماً لدى أولئك الذين يتمتعون بالسلطة والمزايا قنوات تبليغ للوصول إلى الماسكين بزمام الأمور السياسية، وإذا كان مشروع القانون المقترح يؤثر في مصالحهم بصورة متفاوتة، فإنهم يعرفون كيف يعبرون عن اعتراضاتهم. ولكن لا تنطبق هذه الحال على هؤلاء الذين لا يتمتعون بالسلطة أو الذين يكون تمثيل مصالحهم عادة في أروقة السلطة دون المستوى المطلوب. ومن ثم ينبغي أن يقدم التقرير البحثي، الذي يعده الصائغ، أدلة تمكن المشرعين من تقييم أثر مشروع القانون المقترح في تلك المجموعات بطريقة منظمة، لا سيما الفقراء والنساء والأطفال والأقليات العرقية، أينما وجدت.

الفرع الثاني: التكاليف والمزايا الاقتصادية

أولا- التكاليف الاقتصادية

يمكن أن يقيس الصائغ التكاليف الاقتصادية لمشروع القانون بطريقة أيسر من قياس الأثر الاجتماعي. وتشتمل تلك التكاليف على المصروفات الحكومية الفعلية المباشرة المخصصة للأفراد والمباني والمعدات. وتدفع الحكومة هذه المصروفات عادة، من الإيرادات الجارية، أو بمرور الوقت، في شكل أصول ديون وفوائد على القروض. وفي دولة ما، قد يستطيع الصائغون بشكل منطقي، سيما على المدى القصير، تقدير تكاليف الميزانية المباشرة المخصصة للأفراد والمعدات والخدمات، لقانون معين. ومع ذلك، على المدى الطويل، وبالنظر إلى العوامل غير المتوقعة، مثل التضخم أو نقص السلع، قد يصعب أيضاً تقدير التكاليف الاقتصادية المباشرة.

وتدفع الحكومات أيضاً تكاليف غير مباشرة. فإذا كان أحد القوانين المقترحة يتعلق بالمسئولية عن المنتج ويرتكن إلى التقاضي الفردي بوصفه التدبير التنفيذي الرئيس له، يجب أن تغطي الإيرادات الحكومية المصروفات الإضافية

لتمكن المحاكم من البت في الدعاوى القانونية الناشئة عن تطبيقه. وقد يؤكد ذلك أيضاً على صعوبة تقدير التكاليف. وعلى سبيل المثال، توقع القليل من الناس في الولايات المتحدة أن منح السجناء مزيدًا من الحقوق في فترة الستينيات والسبعينيات، وحتى نهاية القرن العشرين، سوف يؤدى إلى زيادة عدد القضايا المرفوعة أمام المحاكم الفيدرالية، وهو ما حدث بالفعل؛ حيث شكلت دعاوى المسجونين التي تتعلق بحقوقهم المنتهكة نصف تلك القضايا.

وقد يتحمل القطاع الخاص أيضاً تكاليف اقتصادية نتيجة لتطبيق أحكام القانون، قد تظهر آثارها في المشروعات الحالية، أو الأرباح الحالية أو المستقبلية، أو في نقص الوظائف أو خفض الأجور. ولا تظهر هذه التكاليف في شكل تكاليف مباشرة فحسب (على سبيل المثال، في شكل زيادة الضرائب)، بل أيضاً في شكل تكاليف غير مباشرة. فمثلاً، قد يؤدي إنشاء طريق سريع جديد، إلى حرمان مطعم للوجبات السريعة من دخل كبير كان يحققه، نتيجة لابتعاده عن حركة المرور بعد إنشاء الطريق. ولا تظهر آثار بعض هذه التكاليف الاقتصادية إلا بمرور الوقت، ما يجعل من الصعب تقديرها، ولكن تقدير هذه التكاليف على سبيل التخمين أفضل من عدم تقديرها على الإطلاق.

ثانيا- المزايا الاقتصادية

عادة، لا تظهر المزايا الاقتصادية الناتجة عن مشروع قانون يجيز الإنفاق الحكومي إلا بعد مضي بعض الوقت، ما يجعل تقدير هذه المزايا أصعب من تقدير التكاليف الاقتصادية. هَبْ، مثلاً، أن الحكومة تقوم بتأسيس بنية أساسية جديدة بهدف تشجيع نشاط اقتصادي معين. فإن هذا من شأنه أن يزيد الوظائف والأرباح بالقطاع الخاص، التي من خلالها قد تحصل الحكومة على عائد ضريبي جديد، على الرغم من أنه من المستحيل التنبؤ بحجم تلك الإيرادات بصورة دقيقة. واستناداً إلى الأسلوب المتبع في إدارة استثمارات رأس المال الحكومي، يمكن أن تحقق تلك الاستثمارات دخلاً أكبر للحكومة في شكل أرباح، أو زيادة في رسوم الخدمات، أو فائدة على القروض الحكومية؛ ومع ذلك، يظل التنبؤ بهذه الإيرادات المستقبلية من الناحية الكمية أمراً صعبًا.

ويمكن أن تحصل مجموعات القطاع الخاص على مكاسب اقتصادية متفاوتة من القانون الجديد. وعلى سبيل المثال، قد يستفيد البعض من إنشاء طريق

أو مدرسة جديدة على حين لا يحصل آخرون على أية مكاسب على الإطلاق. ومن ثم، قد ينعكس أثر الأحكام التفصيلية التي يتضمنها القانون على فئات اجتماعية معينة دون غيرها. ويؤدي الشك المحيط بالكثير من العوامل المتداخلة إلى صعوبة تقدير هذه المكاسب المحتملة. ويزعم السياسيون أن خفض الضرائب يمثل مكسبًا للقطاع الخاص. ولكن، لا يعتمد تحديد المجموعة الاجتماعية المستفيدة على نوع الضرائب المخفضة ومقدارها فحسب، بل أيضاً على تحديد المجموعة الخاسرة من جراء وقف الحكومة الاضطراري لبعض الخدمات. فمن المحتمل أن يؤثر خفض ميزانية التعليم أو الصحة بشكل خطير في الفقراء، الذين ليست لديهم بدائل أخرى يلجأون إليها. فالتحول من فرض ضرائب على الدخل أو الأرباح إلى فرض ضرائب أعلى على القيمة المضافة أو على مبيعات السلع الاستهلاكية له أثر كبير في الدخل الفعلي للفقراء الذين يدفعون حصة كبيرة من دخولهم تفوق تلك التي يدفعها الأثرياء لشراء السلع الاستهلاكية.

تمرين: تقدير التكاليف والمزايا

ارسم عمودين متجاورين، أحدهما لكتابة كل التكاليف الاقتصادية التي يمكنك أن تفكر فيها والتي تبدو من المرجح أن تستتبع مشروع القانون المقترح؛ والآخر لكتابة كل المزايا الاقتصادية. انتبه إلى البنود الموجودة في كلا العمودين التي يسهل عليك الحصول على معلومات ذات صلة بها لوضع التقديرات. وتلك التي يصعب عليك الحصول على معلومات عنها أو تلك التي يحيط الشك بها بحيث لا يسعك سوى أن تضع لها "تقديرًا" مبنيًا على التخمين. ضع استراتيجية لتقييم كل من التكاليف والمزايا الاقتصادية.

ارسم عمودين إضافيين، وخصصهما هذه المرة للتكاليف والمزايا الاجتماعية الممكنة غير الكمية لمشروع القانون المقترح. ومرة أخرى، انتبه إلى البنود التي يمكنك الحصول على معلومات عنها، وتلك التي ستتسبب بلا شك صعوبة أكثر في الحصول على معلومات عنها. ضع استراتيجية للوصول إلى نوع التقديرات التي يمكن الدفاع عنها بالحجة.

ونظرًا إلى عدم كفاية الأدلة المتاحة وتغير الظروف بشكل دائم، حتما ستطرأ بعد سن القوانين آثار غير متوقعة. لذا ينبغي على الصائغين أن يحددوا، في مشروعات القوانين التي يصوغونها، الأطر العامة والإجراءات اللازمة لمتابعة هذه المشروعات، وتقديم الحقائق لمساعدة المشرعين فيما إذا كانوا سيقررون تنقيح تلك القوانين وكيفية قيامهم بذلك، إذا ثبت أن ثمة آثار سلبية قد نتجت عنها.

الفرع الثالث: آليات المراقبة وتلقي الملاحظات

طبقاً للخطوة الرابعة لمنهج حل المشكلات، ينبغي على الصائغين أن يدرجوا في تقاريرهم البحثية آليات للرصد والحصول على الآراء والملاحظات بخصوص مشروعات القوانين التي يصوغونها. ومن الضروري أن تضمن هذه الآليات أن يعرف المشرعون، بمجرد سن القانون، ما إذا كان يشجع فعليًا على السلوكيات التي يفرضها، ويُحدث الأثر المنشود، أم لا. فإذا لم يحقق ذلك الغرض، ينبغي على المشرعين تعديله.

ومن منظور أعم، تمثل الديمقراطية نفسها نظامًا ضخمًا للرصد والتقييم، وإن كان يعمل بشكل غير تنظيمي إلى حد ما. إذ يستطيع الناخبون الذين قد يضيقون ذرعاً بتنفيذ القانون، أن يشكوا إلى ممثليهم في البرلمان. وعلاوة على ذلك، تقع على عاتق الهيئة التشريعية مسئولية كبيرة لرصد أثر القانون. ولأن هذه المسئولية مهمة، هناك لجان تشريعية عديدة ترصد عمل وزارات معينة. ومع ذلك، لا يؤدي دائماً وجود هذا النظام العام إلى وجود رصد موثوق به أو منظم. وكثيرًا ما يبدو من المفيد تضمين مشروع القانون أساليب تكفل رصد آثار القوانين الجديدة والإبلاغ عن نتائجها.

وقد وضع المشرعون، في جميع أنحاء العالم، وسائل متنوعة لرصد آثر القوانين على السلوكيات، سواء سلوكيات المخاطبين الرئيسيين بالقانون أو سلوكيات المسئولين بالجهاز التنفيذي. ومن أمثلة هذه الوسائل:

- مادة السريان المؤقت (أي المادة التي ينص القانون الجديد بموجبها على فترة سريانه المحدود، لذا لن يستمر سريان القانون إلا إذا اقتنع المشرعون بضرورته)؛
- الشرط الذي يوجب على المسئول (وعادة ما يكون الوزير) أن يقدم تقارير بصفة دورية حول العمل بالقانون الجديد؛
- الشرط الذي يوجب على أحد المسئولين أن يشكل، بعد مرور فترة محددة، "لجنة للتقييم"؛
- إدراج نص يوجب إجراء استفتاء في وقت ما يُحدد مستقبلاً حول ما إذا كان سيستمر العمل بالقانون الجديد، أم لا.

المطلب الثالث: تقييم فعالية التدابير التي يتضمنها مشروع القانون

بعد التعرف على السلوكيات المسببة للمشكلة وأسباب تلك السلوكيات، عليك أن تتحقق من مدى ملاءمة الحل الذي تتضمنه نصوص مشروع القانون المقترح. ويستدعي ذلك طرح أربع مجموعات من الأسئلة:

١. هل دقق مقدمو مشروع القانون في البدائل الممكنة؟
٢. هل اختبروا الحل المفضل (التدابير الواردة في مشروع القانون) في ضوء العوامل الذاتية والموضوعية المذكورة أعلاه؟
٣. هل التدابير المتضمنة في مشروع القانون أكثر الحلول فعالية من حيث التكلفة *الاجتماعية*؟
٤. هل يتضمن مشروع القانون أسلوبا منهجيا للرقابة على تنفيذه وتقييمه؟

المطلب الرابع: الموازنة بين التكاليف والمزايا المحتملة لمشروع القانون

مهما يكن مشروع القانون فعالا، ما لم تتفوق مزاياه الاجتماعية والاقتصادية المتوقعة على تكاليفه المتوقعة، عليك أن تصوت ضده. ولاتخاذ هذا القرار، اطلب الحقائق المتوفرة عن تأثيره المحتمل، وكذلك عن مزاياه وتكاليفه التقديرية بالمقارنة بمزايا وتكاليف البدائل الرئيسية الممكنة؛ بما في ذلك القانون القائم.

<u>اسأل:</u>
١. هل يبدو من المرجح أن المزايا الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل المقدرة لمشروع القانون ستفوق تكاليفه الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل؟
٢. ما الحقائق التي استند إليها الجهة التي اقترحت مشروع القانون عن:
(أ) التكاليف والمزايا الاقتصادية قصيرة الأجل وطويلة الأجل؟
(ب) التكاليف والمزايا الاجتماعية غير القابلة للقياس؟
٣. ما التأثير الاجتماعي المرجح لمشروع القانون على:
(أ) مختلف المجموعات الاجتماعية، خاصة الفقراء، والنساء، والأطفال، والأقليات؟
(ب) اهتمامات المجتمع التي تحظى بالتقدير لكنها عادة لا تحظى بالاهتمام، خاصة البيئة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون (بما في ذلك مكان الفساد)؟

المطلب الخامس: قائمة فحص لتقييم مشروع قانون مقترح

بالنسبة إلى كل مجموعة من الأطراف الفاعلة التي أسهمت سلوكياتها غير الصحيحة في حدوث المشكلة الاجتماعية، اسأل:

١- *القواعد:* هل تحظر القواعد القائمة السلوكيات المسببة للمشكلة؟
أ. هل توجب، أم تجيز، القواعد القائمة صراحة السلوكيات المسببة للمشكلة؟
ب. من أية ناحية تبدو أحكام القوانين هذه غير كافية للحد من حرية التصرف الممنوحة للمكلفين بالأدوار كي يقرروا كيف يتصرفون؟
ج. هل عملية اتخاذ القرار التي حددتها القواعد تشجع، على الأرجح، على انتهاج سلوكيات تخضع للمساءلة، وتتسم بالشفافية، وتقوم على المشاركة؟
د. هل هذه الأحكام تترك من تخاطبهم وهم غير واثقين من السلوكيات المطلوب اتباعها؟

٢- الفرصة: هل يجد المكلفون بالأدوار أنفسهم في وضع يتيح لهم فرصا للقيام بالسلوكيات المسببة للمشكلة؟

٣- الإمكانية: هل تتوفر لدى الأطراف الفاعلة الإمكانيات المطلوبة – أي المهارات، والمعرفة، والموارد – لكي يمتثلوا للقانون؟ وبمفهوم المخالفة، هل لديهم إمكانيات خاصة لمخالفة القانون؟

٤- المصلحة: كيف وإلى أي مدى يبدو أن حوافز هؤلاء المكلفين بالأدوار (بما في ذلك تأثير الجزاءات المحتملة) تؤثر على سلوكياتهم؟

٥- العلم بالقانون: هل تعلم هذه الأطراف الفاعلة بوجود أحكام القانون وتفهمها؟

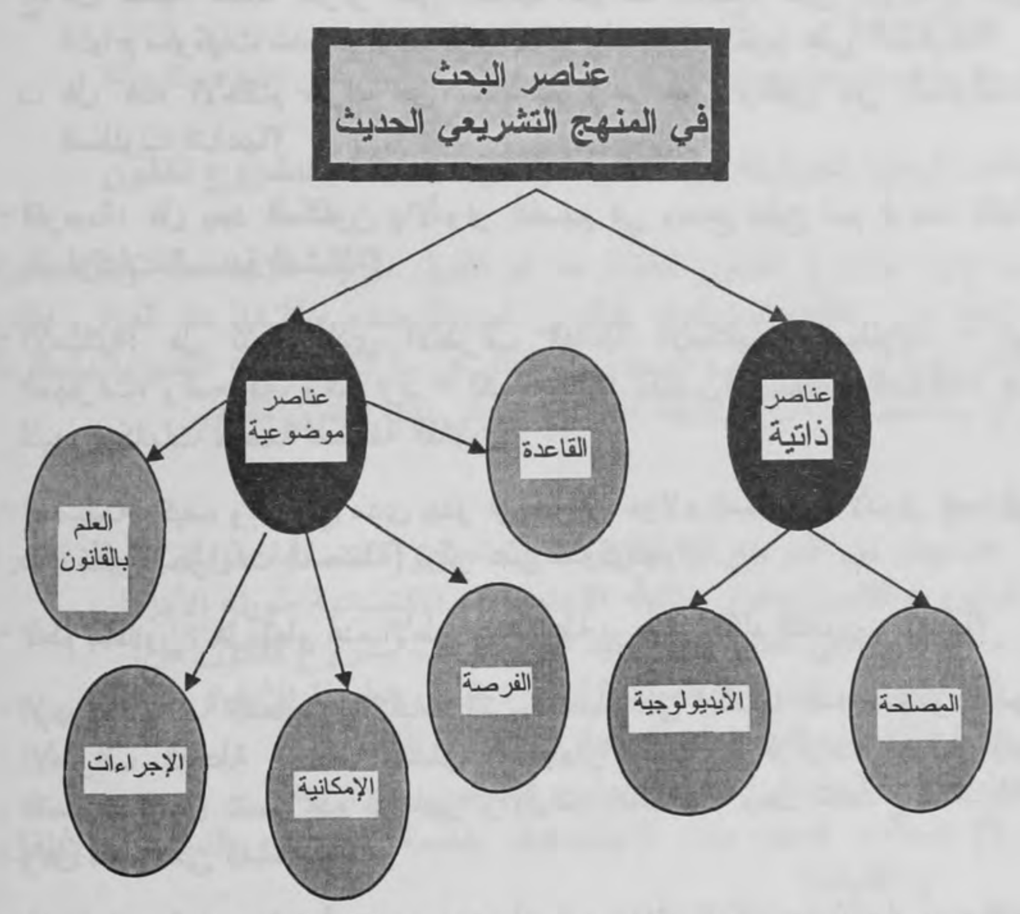
٦- *الإجراءات*: ما المعايير والآليات التي ستتخذ على أساسها هذه المجموعة من الأطراف الفاعلة (خاصة مسئولي الجهاز التنفيذي) قرارات حول كيفية التصرف؟ هل تتسم هذه المعايير والآليات بالشفافية؟ وهل تخضع للمساءلة؟ وهل تقوم على المشاركة؟

٧- المعتقدات: كيف وإلى أي مدى يبدو أن قيم هؤلاء المكلفين بالأدوار ومواقفهم ("القيم السائدة في مجالهم") تؤثر على سلوكياتهم؟

المبحث الثاني
أجندة روكيبي كدليل لإعداد مضمون مشروع القانون

المطلب الأول: عناصر روكيبي ROCCIPI

تعتبر أجندة "روكيبي" ROCCIPI بمثابة دليل للتعرف على مسببات المشكلة التي يسعى القانون لحلها، ومن ثم، تساعد على التعرف على الحلول الملائمة لهذه المشكلة بطريقة منطقية وموضوعية. وتنعكس هذه الحلول في شكل الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون.



وتبحث أجندة روكيبي نوعين من العوامل المسببة للخلل الذي يسعى القانون إلى إصلاحه؛ الأولى، موضوعية؛ وتتضمن القواعد القائمة rules، والفرص المتاحة opportunity، والقدرات والإمكانيات capacity، والعلم بالقانون communication،

والآلية المتبعة في التنفيذ process، والثانية، ذاتية؛ وتتضمن المصلحة الذاتية interest، والمعتقدات ideology. وقد اشتقت كلمة "روكيبي" ROCCIPI من الحروف البادئة لأسماء هذه العوامل مجتمعة في اللغة الإنجليزية. ولا يكتسب ترتيب هذه الفئات في كلمة "روكيبي" أية أهمية، لأن الهدف من الاختصار هو فقط المساعدة على تذكر العوامل التي ينبغي بحثها عند إعداد مشروع القانون. وما لم تكن الإجراءات التفصيلية الواردة في مشروع القانون تبدو، بشكل منطقي، قادرة على التغلب على المسببات الحالية للسلوكيات المسببة للمشكلة التي كشفتها هذه الحقائق، ينبغي البحث عن حلول بديلة يمكن أن تكون أكثر نجاحا.

وسنتناول فيما يأتي هذه الفئات، كل على حدة.

١. القواعد ***rules***

اسأل: لماذا يتصرف الناس على هذا النحو في مواجهة القواعد القانونية القائمة؟

مثال (١):
إفرض أن الناس يلوثون الأنهار، على الرغم من وجود قانون يحظر ذلك. افحص القواعد القانونية القائمة، أو القوانين القائمة، ذات الصلة لمعرفة لماذا لم تنجح في القضاء على هذه المشكلة، أو بالأحرى، في تغيير سلوكيات الناس المخاطبين بها. ربما تشير أحكام القانون إلى عدة تفسيرات ظاهرية لهذا السلوك.

أولا، ربما أن أحكام القانون القائم لا تحظر إلقاء النفايات في الأنهار، أو لا تلزم جهازا معينا بأن يعمل على منع ذلك.

ثانيا، ربما أن صياغة القاعدة تمنح الجهات المتسببة في التلوث أو المسئولين التنفيذيين حرية واسعة للتصرف، ما يتيح لهم التصرف وفق دوافع غير مناسبة.

ثالثا، ربما أن أحكام القانون تجيز بل ربما تخوّل المسئولين التنفيذيين استخدام إجراءات لاتخاذ القرار لا تتسم بالشفافية ولا تخضع للمساءلة مما يسهل عليهم السماح بالسلوكيات المسببة للتلوث (فكر في الفساد).

رابعا، ربما لا يكون واضحا للجهات المتسببة في التلوث الشروط التي يفرضها القانون بسبب اللغة الغامضة أو المُربكة.

خامسا، ربما تكون هناك قواعد أخرى تجعل الالتزام بالقانون مستحيلا من الناحية الواقعية. فعلى سبيل المثال، قد تلزم القاعدة الشركات بأن تتخلص من النفايات دون أن توفر لها مكانا بديلا لتتخلص فيه من تلك النفايات.

٢. *الفرصة* ***opportunity***

اسأل: هل الوضع السائد يتيح الفرصة للأطراف المعنيين بالقانون المقترح أن يتصرفوا على النحو الذي يتصرفون به والذي يؤدي إلى حدوث المشكلة التي يسعى القانون المقترح لحلها؟

وإذا كان الأمر كذلك، يجب على القانون الجديد أن يحاول تغيير الأوضاع ليصعب التصرف على هذا النحو المسبب للمشكلة.

مثال (١):
إذا كان موظفو الجمارك، في مواقع العمل الميدانية البعيدة عن الأعين، يتقاضون رشاوى، يمكن أن يوجب القانون مراقبتهم بكاميرات خفية، أو ضرورة قيام المفتشين بزيارات غير معلن عنها.

مثال (٢):
إذا كان مفتشو العمل يأتون إلى أماكن العمل، ويقابلون المديرين فقط على انفراد، ثم يكتبون تقريرا يفيد أن مكان العمل مستوف شروط السلامة، من المفيد أن يحظر القانون المقترح على المفتش التحدث مع مدير العمل دون وجود ممثل عن العمال لحضور الحوار الدائر.

اسأل: هل تتوفر للمخاطبين بالقانون المقترح الفرصة للتصرف وفقا لما ينص عليه؟

مثال (١):
إذا كان القانون يحظر على المواطنين التستر التجاري، فهل ثمة فرص بديلة للمواطنين للاستغناء عن التستر؟

مثال (٢):
إذا لم تتوفر لمُزارع صغير فرصة لتسويق ما ينتجه في سوق الغلال، فلن يستطيع هذا المزارع أن يزرع الغلال حتى إذا كان القانون يستهدف تشجيع كل المزارعين على إنتاجها.

٣. *الإمكانيات والقدرات* ***capacity***

اسأل: هل لدى المخاطبين بالقانون المقترح ما يلزمهم من معارف، ومهارات، وموارد للتصرف بطريقة تختلف عن الطريقة التي يتصرفون بها الآن؟

مثال (١):
عند وضع قانون يحظر التستر التجاري، اسأل: هل لدي المواطنين الذين يتسترون على الشركات الأجنبية القدرات والمعارف والمهارات والموارد اللازمة التي تتيح لهم ممارسة الأنشطة المتستر عليها بأنفسهم؟

مثال (٢):
لتفسير انخفاض إنتاجية المزارع، اسأل: هل يستفيد المزارعون من التقنية الحديثة الضرورية والمهارات اللازمة لتشغيلها؟

مثال (٣):
إذا كان القانون القائم يوجب على كل الوزارات والمصالح الحكومية تعميم استخدام الحاسب الآلي في كل معاملاتها. اسأل: هل لدى كل الموظفين والمسئولين الإداريين المهارات اللازمة لاستخدام الحاسب الآلي؟

٤. *العلم بالقانون* **communication**

هل تعرف الأطراف الفاعلة القواعد القائمة وتفهمها؟

لا يمكن أن يمتثل شخص لقانون ما دون أن يعلم بوجوده، ويفهم السلوكيات التي يوجب الالتزام بها. وفي معظم الدول، لا تظهر معظم القوانين إلا في الجريدة الرسمية الحكومية (أو ما يماثلها) والتي لا يصدر منها إلا عدد قليل جدا من النسخ التي لا يستطيع سوى عدد بسيط من الناس أن يحصلوا عليها. وقد تنشر وسائل الإعلام المحلية أخبارا عن القوانين المهمة، على حين تبلغ الوزارات عادة مسئوليها بالقوانين الجديدة، سيما أولئك المسئولين عن تنفيذها. ولا يتاح الاطلاع على القوانين سوى للنقابات المهنية والصفوة في المدن الذين من المرجح أن يؤثر القانون على أوضاعهم. وعلى عكس ذلك، ما لم تبذل الوزارات المسئولة جهودا خاصة للاتصال بالفقراء، خاصة في المناطق الريفية، أو الفئات المُهَمشة، فلن يعلموا شيئا عن القوانين الجديدة، حتى تلك التي يفترض أنها قد تم إعدادها خصيصا لمساعدتهم على تحسين ظروف معيشتهم.

وبشكل أعم، يجدر بك أن تبحث في توسيع نطاق إبلاغ الناس بالأحكام التشريعية المتضمنة في كل القوانين التي تم سنها، من خلال الصحف، والراديو، والبرامج التلفزيونية، وكذلك من خلال الإعلانات المباشرة الموجهة للجماعات المتأثرة بتلك الأحكام.

اسأل: هل يعرف المخاطبون بالقانون القائم القواعد التي ينص عليها ويفهمونها؟

مثال:
إذا كان القانون المقترح يحظر تشغيل الأطفال، فهل يعلم أصحاب الورش الصغيرة بذلك؟ وهل يعلم أولياء أمور الأطفال بالأضرار الناتجة عن تشغيلهم في هذه السن الصغيرة؟

اسأل:

- هل تضمن أحكام مشروع القانون علم الفقراء والضعفاء بالقانون، خاصة إذا كان من المرجح أن يؤثر على حياتهم؟
- هل الفلاحون الفقراء، مثلا، يعلمون بوجود القوانين الجديدة التي تعطيهم فرصة للاستفادة من الائتمان، أو التي تهدف إلى تسهيل مساهمتهم في الشئون اللامركزية للحكومة؟
- هل القانون المعد لحماية النساء والأطفال من العنف الأسرى يتضمن حكما ينص على إعلامهم به؟

٥. *المصلحة* ***interest***

يعني عامل "المصلحة" (أو الحوافز) إدراك المخاطبين بالقانون المقترح التأثيرات المحتملة للقانون على أوضاعهم، سواء من جهة التكاليف أو المزايا التي سيضيفها عليهم وعلى الناس المقربين منهم. وقد يتضمن ذلك مزايا مادية، مثل زيادة العلاوة النقدية التي يحصل عليها الموظف، أو مزايا عينية، مثل إعفاءات ضريبية. وقد يتضمن ذلك أيضا حوافز غير مادية، مثل تخويل سلطات واختصاصات.

- ابحث جيدا الأسباب وراء السلوكيات المسببة للمشكلة.
- اسأل: ما الحوافز الحالية التي تشجع المخاطبين بالقانون على التصرف على النحو الذي يتصرفون به؟

وعندما تبحث في كيفية تأثر سلوك الأطراف الفاعلة بمصالح معينة، توخ الحذر. ففي معظم الأحيان، يقترح المشرعون قوانين، تدل ضمنيا على أن "المصلحة" تمثل السبب الأساسي وراء السلوكيات المسببة للمشكلة، ولكنها لا تفعل

شيئا سوى فرض العقوبات القاسية لردع الانتهاكات، أو في بعض الأحيان، منح المكافآت للتشجيع على الالتزام بالقانون.

وفي الواقع، لا يعبأ بالعقوبات التي يفرضها القانون على الورق سوى نفر قليل من الناس. فمثلا، لا يقلق السائقون على الطرق السريعة من تجاوز الحد الأقصى المسموح به للسرعة بقدر قلقهم من وجود سيارة شرطة مزودة برادار تختبئ عند المنعطف التالي على الطريق. ويشير ذلك إلى الحاجة، ليس إلى فرض عقوبات أشد، ولكن إلى تخصيص مزيد من دوريات الشرطة. ويُوسِّع البعض من نطاق فئة "المصلحة" بحيث تشمل كل الفئات التفسيرية الأخرى. ومن ثم يرون، مثلا، أن السبب وراء عدم زيادة المزارعين لإنتاجهم هو عدم حصولهم على أرباح كافية فحسب؛ أي أنهم لا يعبأون بأمور أخرى مثل عدم وجود طريق يربط بين مزارعهم والسوق. ويُفسَّر عدم التزام المسئولين بأحكام قانون يلزمهم بكتابة مبررات لقراراتهم على أساس أنهم لا يعاقبون على تقصيرهم؛ أي أنهم لا يعبأون بأن يظل المزارعون يجهلون هذه القرارات.

ولا شك في أن توسيع نطاق أية فئة من فئات الروكيبي أكثر من اللازم لا يفيد على الإطلاق في تحديد فرضيات تفسيرية تفصيلية. وبدون تفسيرات تفصيلية، مدعمة بحقائق، تتطرق إلى كل المسببات المحتملة للسلوك المسبب للمشكلة، لن يتوفر لديك أساس من المنطق أو الحقائق يمكنك على ضوئها تقييم الأحكام التفصيلية لمشروع القانون.

٦. *الإجراءات* ***process***

اسأل: ما الإجراءات والمعايير التي يقرر المخاطبون بالقانون من خلالها الامتثال للقانون من عدمه؟

مثال:
لنفرض أن قانونا مقترحا في شأن تنظيم المناقصات الحكومية يجيز للجهة المعلنة عن المناقصة إلغاء المناقصة للمصلحة العامة. اسأل: ما المعاير والضوابط والإجراءات الواجب اتباعها في هذه الحالة. على سبيل المثال، صمم على أن يكون إلغاء المناقصة بقرار مسبب من سلطة أعلى. اطلب تحديد، إن أمكن، حالات على سبيل المثال لإلغاء المناقصة للمصلحة العامة. اطلب تحديد المعايير التي يتم على أساسها إلغاء المناقصة في هذه الحالة.

اسأل: هل إجراءات اتخاذ القرار، التي ينص عليها مشروع القانون، تتسم بالشفافية، وتخضع للمساءلة، وتقوم على المشاركة؟

٧. *الأيديولوجية (القيم والمعتقدات)* ***ideology***

يُقصد بالمعتقدات، القيم والمواقف والخرافات التي يؤمن بها المخاطبون بالقانون المقترح تجاه السلوكيات المسببة للمشكلة التي يسعى القانون لحلها.

اسأل: ما الذي يدور في رأس المخاطب بالقانون المقترح ويجعله يتصرف على النحو الذي يسبب المشكلة التي يسعى القانون لحلها؟

مثال:
قانون يحظر تشغيل الأطفال دون أن يخاطب الخرافة التي يؤمن بها أولياء أمورهم والتي ترى أن تشغيل الأطفال في الورش يصب في مصلحتهم أكثر من تعليمهم.

ويحاول البعض إدراج معظم التفسيرات الأخرى تحت فئة "الأيديولوجية"، ما يؤدي إلى حدوث توسع مشابه لذلك الذي يحدث في فئة "المصلحة"، والذي تكون محصلته إهمال حلول تستهدف مسببات أخرى. ومثال ذلك إرجاع السبب وراء حوادث مناجم الفحم، في بلد معين، إلى اهتمام مديري المناجم بتحقيق الأرباح على حساب سلامة العاملين. إن هذا التفسير قد يتجاهل افتقار المديرين إلى التقنية التي تمنع الحوادث، بل وقد يتجاهل حتى عدم وجود قواعد قانونية تضمن سلامة العاملين في المناجم.

المطلب الثاني: تطبيقات عملية

الفرع الأول: مثال من الصين

يوضح المربع المبين أدناه كيف استخدم فريق صيني للصياغة فئات الروكيبي لوضع تدابير مفصلة في مشروع قانون يهدف إلى تحسين المساعدة التي يقدمها جهاز التقنية الزراعية إلى المزارعين لزيادة إنتاجيتهم الزراعية.

مثال
على استخدام أجندة روكيبي

فئات الروكيبي	المسببات المحتملة لانخفاض إنتاجية صغار المزارعين (المخاطبين الرئيسيين بالقانون)، أي السلوكيات المسببة للمشكلة.	قد يشتمل نطاق تدابير مشروع القانون بشكل منطقي على طرق لتغيير تلك السلوكيات.
القاعدة	وجود قانون ترك غامضاً ولم يوضح كيف يمكن للمزارعين تطوير التقنية	جهاز مباشر لمساعدة المزارعين في التغلب على المسببات غير القانونية.
الفرصة والقدرة	عدم الدراية بالتقنية المتاحة، وطرق الحصول على الائتمان، ودخول الأسواق.	توعية المزارعين بالتقنية، ومساعدتهم في الحصول على الائتمان، وتوفير أسواق لهم.
العلم بالقانون	لا يوجد أي شخص أو جهاز يقوم بتبليغ صغار المزارعين بتفاصيل القانون.	دور الجهاز الإعلامي، وإرسال وكلاء إلى المزارعين في المناطق النائية.
المصلحة	ربما أن أسعار منتجات المزارعين لا تغطي تكاليف التقنية الحديثة المتطورة، وإذا ما تم الاستثمار في هذا المجال، فإن ذلك يعني أن كارثة ستلحق بالمستثمر.	ضمان أسعار ثابتة تكفي للتشجيع على استخدام التقنية.
الإجراءات	استبعاد صغار المزارعين من الجهاز التنفيذي، ليس ثمة قنوات لإبداء الملاحظات حول الأثر الذي يستتبع القرار.	ضمان مدخلات المزارعين في قرارات الجهاز وآليات التقييم.
المعتقدات	صغار المزارعين ليسوا متأكدين من جدوى التقنية.	يوضح الجهاز عن طريق عرض أمثلة مدى جدوى التقنية الجديدة.

الفرع الثاني: مثال من دول الخليج العربي

افرض أن الناس يمارسون التستر التجاري (تمكين الأجنبي من ممارسة أنشطة اقتصادية أو مهنية) رغم وجود قانون يحظر ذلك. افحص القانون القائم، أو القوانين القائمة ذات الصلة لمعرفة لماذا لم ينجح في القضاء على هذه المشكلة، أو بالأحرى، في تغيير سلوكيات الناس المخاطبين به.

أولا، ربما أن أحكام القانون القائم لا تلزم جهازا معينا بأن يعمل على منع ذلك، أو لا تحدد اختصاصاته ومهامه تحديدا دقيقا يتيح له القيام بمهامه على الوجه الأمثل.

ثانيا، ربما أن القانون يركز على الظاهرة نفسها دون أن يركز على مسبباتها.

ثالثا، ربما لا توجد قواعد مكملة للقانون القائم تنظم المشروعات التي يُسمح للأجانب القيام بها.

رابعا، ربما تسمح النصوص القانونية الأخرى القائمة ذات الصلة (مثال ذلك، قانون الشركات، قانون الوكالات التجارية، قانون العمل، إلخ.) بالالتفاف حولها، ومن ثم، ينبغي سد الثغرات في تلك النصوص.

خامسا، ربما يكون من المستحيل من الناحية الواقعية الالتزام بالقانون المقترح بسبب الظروف السائدة في المجتمع. فعلى سبيل المثال، قد يترتب على مشروع القانون الإضرار بشريحة كبيرة من مواطني الدولة ذوي الدخول الضعيفة الذين يلجأون إلى هذه الممارسات لقاء مبلغ مالي هم في حاجة إليه.

سادسا، ربما تمنح القواعد التي يتضمنها القانون القائم للمسئولين المناط بهم تنفيذه حرية واسعة للتصرف، ما يتيح لهم مجالا للاستجابة لدوافع غير مشروعة.

سابعا، ربما تكون القواعد التي يفرض القانون القائم الالتزام بها غير واضحة بسبب اللغة الغامضة أو المُربكة.

ثامنا، ربما لا يتيح القانون القائم فرصا بديلة للمخاطبين به للتصرف على النحو المرغوب.

المبحث الثالث
الإطار العام للتقرير البحثي

الهدف من الإطار العام للتقرير البحثي المبين أدناه مساعدة الجهة التي تتولى إعداد التقرير البحثي في وضعه. ولا يمثل هذا الإطار بأي حال من الأحوال دليلا جامدا يتعين اتباعه دون تغيير أو تعديل فيه. ومن ثم، يمكن تطويره بما يتماشى مع طبيعة مشروع القانون المراد تبريره. وكثيرًا ما يسهم كل من القانون المقارن والتجارب المقارنة، في بلدان أخرى تستخدم القانون لحل مشكلات مشابهة، في تقييم التكاليف والمزايا الاجتماعية للحلول البديلة. ومع ذلك، تستطيع الجهة التي تتولى إعداد التقرير أن تدرج هذه التجارب في أي مكان بالتقرير البحثي. ومرة ثانية، ينبغي التعامل مع هذا الإطار العام على أنه مرشد مرن وليس "إطارا محكماً". ويشكل كل تقرير بحثي حالة خاصة. ويمكن أن يتنوع شكل الإطار العام حسب طبيعة مشروع القانون وظروفه، ولكن، عند إدخال أي تعديل على الإطار المقترح، ينبغي التأكد من أن هناك ما يبرر ذلك.

ويتكون التقرير البحثي من الأجزاء الآتية:

١. مقدمة.
٢. المشكلة التي سيعالجها مشروع القانون.
٣. تفسير مسببات السلوكيات التي تسبب المشكلة.
٤. الحلول المقترحة.
٥. الخاتمة.

وسنتناول فيما يأتي كل عنصر على حدة.

١. مقدمة

(ملحوظة: يمكن البدء بكتابة فقرة "تجذب الانتباه"، أو حكاية مثيرة للانتباه أو إحصائية تثير الدهشة، في بداية التقرير لإثارة انتباه المخاطبين بالقانون إلى أهمية المشكلة الاجتماعية وضرورة التفكير في إمكانية وضع برنامج تشريعي لحلها، رغم أن ذلك ليس أمراً ضرورياً. وفي حالة استخدام هذا الأسلوب، ينبغي أن تكون الفقرة أو العبارة مرتبطة منطقياً بمضمون التقرير).

أ- عبارة موجزة عن المشكلة والحل الذي يقترحه مشروع القانون.
ب-وضع المشكلة الاجتماعية التي يعالجها مشروع القانون في إطار أكبر. فعادة تمثل المشكلة جزءًا صغيرًا من مشكلة أكبر. فعلى سبيل المثال، في الصين، شكل مشروع القانون الذي يهدف إلى إنشاء بنك مركزي جزءًا من برنامج تشريعي كبير لإعادة تنظيم النظام المصرفي والمالي. وينبغي أن توضح مقدمة التقرير البحثي علاقة المشكلة الخاصة بمشكلة اجتماعية أخرى وبرنامج تشريعي أكبر.
ج- تاريخ المشكلة العامة.
د- عبارة موجزة عن منهج حل المشكلات لإيضاح كيف ينظم منهج حل المشكلات محتويات التقرير البحثي، وتضمين إطار عام مختصر عن التقرير.

٢. المشكلة التي سيعالجها مشروع القانون

أ- مقدمة مصغرة
(اربط المشكلة الخاصة بإطار أكبر، ووضح وظيفة بيان المشكلة في منطق منهج حل المشكلات، وحدد المحتوى في هذا القسم "لمزيد من التفاصيل عن العلامات الإرشادية).

ب- طبيعة ونطاق الدلائل الظاهرية للمشكلة لأنها تؤثر في الموارد البشرية أو الطبيعية أو المادية.
- تظهر المشكلة الاجتماعية عادة على أنها تتعلق بتخصيص الموارد، مثل: تلوث المياه الجوفية، أو البطالة، أو عدم كفاية وسائل المواصلات العامة، أو عدم كفاية العيادات الصحية في المناطق الريفية. فإذا ظهرت المشكلة الاجتماعية في بداية الأمر على أنها تتعلق بتخصيص الموارد، ينبغي على الصائغين أن يصفوا طبيعة ونطاق سوء التخصيص.
- تحت هذا العنوان، مثل معظم بقية العناوين في قائمة الفحص، ينبغي على الصائغ إدراج الفرضيات ذات الصلة والبيانات التي تبررها.

ج- ما السلوكيات التي تسبب المشكلة، وما مصادرها؟

- لا يتناول القانون سوى السلوكيات. وبعد أن ناقشنا في هذا القسم من التقرير سوء تخصيص الموارد، ينبغي أن يصف التقرير المخاطبين

الرئيسيين بالقانون والأجهزة التنفيذية وجوانب سلوكياتهم التي ثبت أنها هي السبب في المشكلة. (في بعض الأحيان، قد تبدو الدلائل الظاهرية للمشكلة على أنها سلوكيات مسببة للمشكلة؛ ومثال ذلك، الممارسات التجارية غير النزيهة، أو العنف الاجتماعي، أو مشكلات مرور السيارات، أو الممارسات المصرفية الفاسدة. وفي تلك الحالات، يستطيع الصائغون دمج الخطوتين "ب" و"ج" معا).

- عند وصف المخاطبين بالقانون وسلوكياتهم التي تشكل مشكلة اجتماعية، ينبغي على الصائغين التفرقة بين فئات متعددة من المخاطبين بالقانون. على سبيل المثال، عند مناقشة تلوث المياه السطحية، بدلاً من معاقبة الأشخاص الذين يلقون الملوثات في الترع والأنهار في مجموعة واحدة، ينبغي على الصائغين تقسيم هؤلاء الأشخاص إلى مجموعات مختلفة من المخاطبين بالقانون. مثلاً، المزارعون الذين يصرّفون في الترع والأنهار المياه الزائدة عن ري حقولهم، والتي تحتوي على نسبة عالية جدًا من الأسمدة؛ والمصانع التي تلقي مخلفاتها الصناعية فيها؛ وربات البيوت اللاتي يتخلصن من المخلفات المنزلية في تلك الترع والأنهار. وبدون شك، يختلف تفسير سلوكيات كل مجموعة من مجموعات المخاطبين بالقانون عن غيرها، ولتغيير هذه السلوكيات يجب على الصائغين في أول الأمر تحديد مسببات معينة لسلوكيات كل مجموعة، ثم يشرع الصائغ في تغييرها. ولأن الخطوات التي يتضمنها منهج حل المشكلات تتبع منطقياً من التفسيرات، فإن تجاهل هذه الفروق بين المخاطبين بالقانون والمسببات المختلفة لسلوكياتهم يجعل مشروع القانون غير مشجع، على الأرجح، على انتهاج السلوكيات المنشودة.

د- القانون المقارن والتجارب المقارنة

هـ- تاريخ المشكلة.

و- من المستفيد ومن الذي يعاني من الوضع الحالي.

ينبغي أن يركز جزء كبير من تحليل التكاليف والمزايا الاجتماعية للحلول المحبذة، أي بيان الأثر الاجتماعي، على التأثير المحتمل للقانون الجديد في مختلف فئات المجتمع. ويمثل إيضاح أثر القانون القائم في تلك الفئات، جزءًا أساسيًا من بيان الأثر الاجتماعي.

ز- خاتمة مصغرة
لخّص هذا القسم، ووضح العلاقة بين قسم تحديد المشكلة وقسم التفسيرات الذي يتبعه.

٣. تفسيرات مسببات السلوكيات التي تمثل المشكلة

أ- مقدمة مصغرة
صف وظيفة التفسيرات من منظور منهج حل المشكلات، وضَعْ إطارًا عامًا لمحتويات هذا الجزء..

ب- كلما كان ذلك مناسبًا، ناقش تاريخ المشكلة والقانون المقارن باعتبارهما المصدر المحتمل للفرضيات فيما يتعلق بالتفسيرات "انظر الملحوظة أعلى قائمة الفحص").

ج- فيما يتعلق بالمخاطب بالقانون (أ) والسلوك (١).
(ينبغي أن يضم التقرير البحثي، التفسيرات المفترضة جنباً إلى جنب مع الأدلة المتعلقة بكل **مجموعة** من السلوكيات. وأحيانًا قد يرغب الصائغ في تناول هذه التفسيرات بطرق مختلفة. فعلى سبيل المثال، عند تناول ثلاثة مخاطبين وسلوكياتهم يخضعون لقواعد القانون القائم نفسها، قد يكون تنظيم التقرير أكثر فعالية لو تم إدراج قسم تمهيدي عن القانون يتبعه ثلاثة تحليلات **منفصلة** لعوامل روكيبي التي تتسبب في السلوكيات الثلاثة المختلفة).

- ضَع القانون الحالي "القاعدة" لأنه يؤثر في الحال على السلوك أو المخاطب بالقانون (أ) الموضح في القسم الخاص بتحديد المشكلة.

(تتصرف الأطراف الفاعلة في إطار ترسانة من القوانين. ودائما ما يتضح، لحظة وصول القانون إلى مرحلة الصياغة، أن قوانين سابقة قد تناولت نفس المشكلة، وإن كان ذلك قد حدث، في معظم الأحيان، تحت عنوان مختلف عن عنوان القانون قيد الدراسة. فمثلاً، افترض أن وزارة الصحة ترغب في وضع قانون جديد يتعلق بصحة الآباء والرعاية الصحية للمرأة الحامل. قد لا يكون هناك قانون تحت هذا الاسم في الوقت الحالي. ومع ذلك، قد تحتوى العديد من القوانين على هذا الموضوع، بما في ذلك القوانين التي تتعلق بتقديم الرعاية الصحية بوجه عام، والقانون الجنائي الذي يحدد مسئوليات

الأطباء والمستشفيات تجاه المرضى، وحتى القوانين التي قد تبدو بعيدة عن هذا الموضوع والتي تتعلق بالتغذية وسلامة مكان العمل. وعادة ما يتناول أكثر من قانون مشكلة اجتماعية معينة. ومن ثم، يجب على الصائغين مقاومة إغراء البحث عن قانون واحد فقط يحمل اسماً مشابهاً لعنوان المشكلة الاجتماعية محل البحث. وبدلاً من ذلك، ينبغي على الصائغين أن يحرصوا على اكتشاف كل التشريعات (بداية من الدستور ومروراً بالتشريعات التي أقرتها الهيئات التشريعية الوطنية والإقليمية وانتهاء باللوائح الإدارية) المتعلقة بالمشكلة التي يبحثونها.

- العوامل غير القانونية التي قد تؤثر في السلوكيات المسببة للمشكلة.
  - العوامل الموضوعية
    ١) الفرصة،
    ٢) القدرة،
    ٣) تبليغ القانون،
    ٤) تأثير الخطوات التي يتبعها المخاطبون بالقانون عند اتخاذ قراراتهم، في تلك القرارات.
  - العوامل الذاتية
    ١) مصلحة المخاطبين بالقانون "الحوافز"، بما في ذلك أثر الجزاءات المحتملة،
    ٢) الأيديولوجية (القيم والمواقف) لأنها تؤثر في سلوكيات المخاطبين بالقانون.

- التجارب الأجنبية بالنسبة إلى المسببات المحتملة للسلوكيات قيد الدراسة كلما كان ذلك مناسبًا.

د- في حالة وجود أكثر من شخص تؤدي تصرفاتهم إلى حدوث المشكلة التي يسعى القانون إلى حلها، كرر الخطوة (ج) لكل مجموعة متتالية من المخاطبين بالقانون وسلوكياتهم.

هـ- إذا تبين أن سلوك الجهاز التنفيذي قد يكون سبباً في المشكلة، كرر الخطوات الموضحة في الخطوة (ج) بالنسبة إلى الجهاز التنفيذي.

و- القانون الأجنبي ("انظر الملحوظة المذكورة تحت عنوان "المقدمة").

ز- خاتمة مصغرة
لخِّص هذا القسم وبيِّن من جديد الصلة بين التفسيرات والحلول. ويمكن أن تحتوي الخاتمة المصغرة على قائمة مختصرة من التفسيرات لكل فئة من السلوكيات المحددة في القسم الخاص بالمشكلة. وتتألف القائمة من ملخص للعوامل السببية التي من المفترض أن يغيرها الحل المنشود؛ أي التدابير التفصيلية الواردة بمشروع القانون للتشجيع على السلوكيات المنشودة.

٤. الحلول المقترحة

أ- مقدمة مصغرة
لاحظ المتطلبات التي يقتضي منهج حل المشكلات مراعاتها في الحلول المقترحة، والعناصر التي ينبغي تناولها في هذا القسم.

ب. ضع المقترحات الممكنة البديلة للحلول التي من المرجح منطقياً، أن تغير أو تقضي على مسببات السلوكيات القائمة التي تُعزى إليها المشكلة.

- يعتمد مدى إقناع التبرير على قدرتك على إقناع المخاطبين بالقانون بأنك وضعت في الاعتبار كل التدابير المحتملة التي من الممكن منطقياً أن تشجع على السلوكيات المنشودة، وأن الحل الذي اخترته (أي التدابير التي يتضمنها مشروع القانون)، يُمثل بالفعل أفضل الحلول المتاحة.
- يمكن أن يحصل الصائغون على أفكار للحلول البديلة من ثلاثة مصادر رئيسة؛ هي القانون المقارن والتجارب المقارنة، والكتب الدراسية والمجلات، وأفكار الصائغ نفسه.

ج- صف تفصيلات الأحكام الرئيسة بمشروع القانون الذي قمت بصياغته.

- ينبغي أن يصف هذا القسم ويفسر كل حكم مهم بمشروع القانون. وإذا بدا مشروع القانون طويلاً ومفصلاً بشكل مبالغ فيه، يمكنك أن تبحث، بالإضافة إلى التحليل الأعم للتقرير البحثي، استخدام مشروع قانون مذيل بحواشٍ سفلية لشرح تفاصيل أحكام معينة.

- ينبغي أن يشتمل هذا القسم على وصف مفصل للجهاز التنفيذي المقترح، مع التركيز بشكل خاص على خطوات صنع القرار والأحكام المتعلقة بالمشاركة والمساءلة والشفافية).

د- وضّح كيف يعالج الحل المحبذ مسببات المشكلة التي نوقشت في القسم الخاص بالتفسيرات.
(استخدم فعلياً الأجندة البحثية لفئات الروكيبي كوسيلة للتنبؤ بالسلوكيات التي يعالجها مشروع القانون).

هـ- حلل تكاليف ومزايا مشروع القانون الذي قمت بصياغته.
- التكاليف والمزايا الاقتصادية.
- التكاليف والمزايا الاجتماعية غير الكمية.
- بيان الأثر الاجتماعي
  • أثر مشروع القانون في مختلف المجموعات الاجتماعية، لا سيما الفقراء والنساء والأطفال والأقليات.
  • أثر مشروع القانون على المصالح التي تحظى بالتقدير لكن لا يوجد من يمثلها بشكل جيد، لا سيما البيئة وحقوق الإنسان وحكم القانون والقضاء على الفساد.

و- رصد الأداء
- وضّح كيف ينص مشروع القانون، الذي قمت بوضعه، على رصد عملية تنفيذه وتقييم آثاره.
(اكتب هنا أساليب الرصد البديلة واعط سبباً (أو أكثر) لإدراجها في مشروع القانون)
- التجارب الأجنبية في تنفيذ قوانين مماثلة.

ز- خاتمة مصغرة

٥. الخاتمة

نصائح إرشادية:

- إذا لم يُرفق بمشروع القانون تقرير بحثي مفصل بالأسباب الموجبة يتضمن تبريرا منطقيا لكل تدبير يتضمنه المشروع، اطلب إرفاق تقرير يوضح بالتفصيل المبررات التي دعت إلى وضع مشروع القانون قبل أن يتم البدء في مناقشة مضمون مشروع القانون.
- إذا كانت الأسباب الموجبة لا تتضمن مبررات منطقية للأحكام الواردة في مشروع القانون، صَمّم على ادراج هذه المبررات.
- تأكد من أن الجهة التي وضعت مشروع القانون قد بحثت كل عوامل "روكيبي" عند وضعها للتدابير الجديدة التي يتضمنها مشروع القانون.

الفصل الثالث
تنظيم مشروع القانون

المبحث الأول
الإطار العام لمشروع القانون

المطلب الأول: نموذج مفترض للإطار العام لمشروع القانون

يمكنك أن تحدد ما إذا كان مشروع القانون يبدو **شاملا** عن طريق النظر إلى إطاره العام. ومن المفترض أن يتضمن مشروع القانون **الشامل** تسعة أجزاء رئيسة:

١. عنوان القانون
٢. الديباجة (التمهيد)
٣. تعريفات وأحكام عامة
٤. المعنيون الرئيسيون بالقانون
٥. الجهاز المنوط به تنفيذ القانون
٦. الجزاءات (أو التدابير التي تجعل الناس يلتزمون بأحكام القانون)
٧. تسوية النزاعات الناشئة عن تنفيذ القانون
٨. مصادر التمويل
٩. الأحكام الفنية (مواد الإصدار)

ولمعرفة ما إذا كان مشروع القانون شاملا، من عدمه، يمكن إلقاء نظرة سريعة على تنظيمه من خلال رصد عنوانه الرئيس وعناوين فصوله. وعن طريق ذلك، يمكننا التعرف على أوجه الخلل سواء في تنظيمه أو مضمونه.

وينبغي أن يضمن تنظيم مشروع القانون **سهولة استخدامه**. ويكون مشروع القانون سهل الاستخدام، إذا استطاع مستخدموه أن يتعرفوا على قواعده بأقل جهد ممكن.

وينبغي أن يجعل تنظيم مشروع القانون من السهل فهمه. فإذا لم يكن تنظيمه مفهوما لن يتم تنفيذه إلا بمحض الصدفة.

وإذا لم تكن أحكام القانون التي تخاطب المعنيين الرئيسيين به والجهاز المنوط به تنفيذه، واضحة، فكيف يمكن تصور أن يتم تنفيذه بشكل فعال؟ كيف يمكن، مثلا، أن يلتزم المستأجر بقانون الإسكان بينما يستعصى عليه فهم أحكامه؟

مثال (١):
قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تنظيم العلاقة بين مؤجري ومستأجري العقارات في إمارة دبي

يتكون القانون من ٣٧ مادة، منظمة على النحو الآتي:

المادة	العنوان
١-٣	: بدون عنوان
٤	: عقد الإيجار
٥-٨	: مدة الإيجار
٩-١٤	: بدل الإيجار
١٥-١٨	: التزامات المؤجر
١٩-٢٤	: التزامات المستأجر
٢٥-٢٦	: حالات الإخلاء
٢٧-٣٢	: أحكام عامة
٣٣-٣٧	: أحكام ختامية

وبنظرة سريعة إلى الإطار العام للقانون المبين أعلاه، يتضح لنا ما يأتي:

١. وجود مجموعة من المواد لا تحمل عنوانا (المواد ١-٣)، رغم أن باقي مواد القانون منظمة تحت عناوين؛ كل مجموعة على حدة.
٢. مجموعة الأحكام العامة (المواد ٢٧-٣٢) لا تتضمن في الواقع أحكاما عامة على الإطلاق. وكما سنوضح في المطلب الثاني من الفصل الرابع أدناه، تقتصر الأحكام العامة، أو يُفترض أنها تقتصر، على أحكام معينة حصريا ليس من بينها الأحكام الواردة في هذه المواد. فإذا نظرنا إلى المواد (٢٧-٢٩)، سنجد أنها تتعلق بعقد الإيجار، وتعريف المالك، وحالات الإخلاء. أما المواد (٣٠-٣٢)، فتتحدث عن تسوية المنازعات، والأدق في الصياغة وضعها تحت قسم منفصل تحت عنوان "تسوية المنازعات".
٣. مجموعة الأحكام الختامية (المواد ٣٣-٣٧) خليط من مواد لا ارتباط بينها. فالمادة (٣٣) تتحدث عن حالة من حالات النزاع، والمادة (٣٤) تتحدث عن التزام من التزامات المستأجر، والمادة (٣٥) تتحدث عن لجنة الفصل في المنازعات وتخلية العقار، والمادتان (٣٦) و (٣٧) من مواد الإصدار (أو الأحكام الفنية).

٤. عدم وجود قسم منفصل للجهة المنوط بها تنفيذ القانون. وكما سبق القول، يُقصد بالجهة المنوط بها التنفيذ تلك الجهة التي ستشرف على مراقبة تنفيذ أحكامه.
٥. عدم وجود قسم منفصل لتسوية المنازعات. وفي الواقع، يتضمن القانون أحكاما في هذا الخصوص (المواد ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣، ٣٥)، لكنها لا توجد في المكان المناسب.
٦. عدم وجود قسم للجزاءات.

والخلاصة، أن تنظيم القانون لا يساعد على سهولة استخدامه، ولا يساعد على فهمه، ولا يتماشى مع معيار الشمولية.

مثال (٢):
قانون استيراد وبيع المشتقات النفطية العراقي لسنة ٢٠٠٧

يتكون القانون من تسع مواد فقط، ولا تحمل المواد أية عناوين. وبعبارة أخرى، لا يتبع القانون أي تنظيم؛ ما يجعل من الصعب التعرف على مضمونه وسهولة فهمه.

وإذا نظرنا إلى عنوان القانون، فسنجد أنه يتحدث عن "استيراد وبيع" المشتقات النفطية بينما تجيز المادة (١) لشركات القطاع الخاص أيضا "خزنها ونقلها". ومن ثم، كان ينبغي صياغة عنوان القانون على النحو الآتي "قانون استيراد وبيع وخزن ونقل المشتقات النفطية"، أو "قانون الاستثمار في المشتقات النفطية".

مثال (٣):
قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ يتكون من قانون إصدار (٨ مواد) والقانون الموضوعي ويتكون من ٧٦ مادة. وتتخلل مواد القانون الموضوعي عناوين متفرقة لا يجمعها أي تنظيم في شكل أبواب أو فصول. وبشكل عام، توزع مواد القانون الموضوعي على النحو الآتي:

١. الجمعيات (المواد ١-٥٤)
٢. المؤسسات الأهلية (المواد ٥٥-٦٤)
٣. الاتحادات (المواد ٦٥-٧٠)
٤. صندوق إعانة الجمعيات والمؤسسات الأهلية (المواد ٧١-٧٥)
٥. العقوبات (المادة ٧٦)

ويثير هذا الإطار العام للقانون على الفور ثلاثة أسئلة مهمة؛ أولا، لماذا لم يقسم القانون إلى فصول على حسب الموضوعات المذكورة أعلاه؟ ثانيا، إذا كان القانون يتناول الجمعيات، والمؤسسات، والاتحادات، فلم خلا عنوانه من الإشارة إلى الاتحادات؟ ثالثا، أين النصوص التي تتعلق بالجهة المنوط بها التنفيذ؛ وهي في هذا القانون وزارة الشئون الاجتماعية؟

تمرين (١):
أعد تنظيم القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٧ بشأن تنظيم العلاقة بين مؤجري ومستأجري العقارات في إمارة دبي، المشار إليه أعلاه.

تمرين (٢):
اقرأ "نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره لسنة ١٤٢١ هجرية"، وضع إطارا عاما له ينسجم مع عناصر الإطار العام لمشروع القانون وفق النظرية التشريعية الحديثة.

تمرين (٣):
حاول التعرف على أجزاء قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للشركات الزراعية والأفراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣ وفق الإطار العام لمشروع القانون المبين أعلاه.

تمرين (٤):
افحص قانون الجمعيات العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠ وأعد ترتيب مواده بحيث تتماشى مع الإطار العام لمشروع القانون المبين أعلاه.

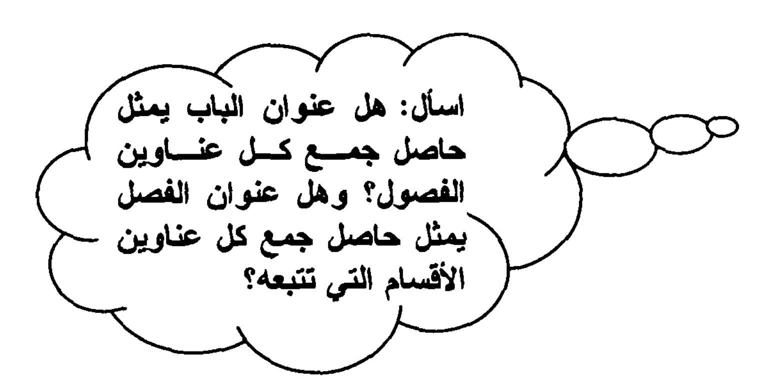
المطلب الثاني: ارتباط تنظيم القانون بمضمونه

يرتبط تنظيم مشروع القانون بمضمونه. فمشروع القانون المنظم تنظيما جيدا يكشف بسهولة عن مضمونه، والعكس صحيح تماما. إذ لا يمكن وصف مشروع قانون بأنه جيد بينما يكون ناقصا، أو من الصعب التعرف بسهولة على مضمونه، أو من الصعب فهمه. ومن ثم، يرتبط تنظيم مشروع القانون ارتباطا وثيقا بمضمونه، فإذا كان المشروع منظما تنظيما جيدا، كان المضمون جيدا أيضا، أو يُفترض أن يكون كذلك، والعكس صحيح.

ويكون مشروع القانون منظما تنظيما جيدا إذا كان شاملا، وسهل الفهم، وسهل الاستخدام. وتشكل عناصر الشمولية وسهولة الفهم وسهولة الاستخدام معايير الجودة التي يجب توفرها في مشروع القانون ليحقق أهدافه.

مثال:
قد يكشف تنظيم مشروع قانون حول موضوع حماية المستهلك، مثلا، خلو المشروع من قسم يتناول حماية المستهلك في مجال التجارة الإلكترونية.

المطلب الثالث: وحدة الموضوع ووضوح التنظيم



تعني وحدة الموضوع أن يتناول كل جزء مستقل بذاته في مشروع القانون موضوعا واحدا رئيسا وموضوعات فرعية تتبعه. ويتحقق وضوح التنظيم في تناول الموضوع الرئيس أولا، ثم، الموضوعات الفرعية التي تتبعه ثانيا. ويجب توضيح العلاقات بين الموضوع الرئيس والموضوعات الفرعية، ووضع كل الموضوعات الفرعية المتصلة بالموضوع الرئيس في داخل الجزء المخصص له.

مثال علي عدم وحدة الموضوع
"قانون العمل بدولة الإمارات العربية المتحدة:
الباب الثالث: عقود العمل والسجلات والأجور
الفصل الأول: عقد العمل الفردي
الفصل الثاني: عقد التدريب المهني
الفصل الثالث: السجلات والملفات
الفصل الرابع: الأجور
الباب السابع: في انتهاء عقد العمل ومكافأة نهاية الخدمة·

التعليق:

١. عنوان الباب يتضمن "عقود العمل والسجلات والأجور، فما العلاقة بين الثلاثة؟ ألم يكن من الأفضل تخصيص الباب لعقود العمل فقط حتى تكون هناك وحدة للموضوع؟

٢. ورد في العنوان عبارة "عقود العمل"، فهل تقتصر عقود العمل فقط على عقد العمل الفردي وعقد التدريب المهني؟ وهل ثمة أنواع أخرى من عقود العمل يتناولها القانون غير عقد العمل الفردي؟ وبعبارة أخرى، هل يتناول القانون عقد العمل الفردي وعقد العمل الجماعي؟ وإذا كانت الإجابة بالنفي، فلم إدراج كلمة "الفردي" بعد عقد العمل في هذا الفصل في حين أنها لا ترد في عنوان الباب السابع الذي يحمل عنوان "في انتهاء عقد العمل ومكافأة نهاية الخدمة"؟

٣. يحمل الباب الثالث ضمن عنوانه عبارة "عقود العمل" وخصص الفصل الأول "لعقد العمل الفردي" في حين يحمل الباب السابع عنوان "في انتهاء عقد العمل ومكافأة نهاية الخدمة": ألم يكن من الأفضل إدراج كل الأحكام التي تتعلق بعقد العمل ضمن باب واحد؟

نصائح ارشادية:

- تأكد من أن مشروع القانون شامل، وسهل الفهم، وسهل الاستخدام.اقرأ عناوين الأبواب والفصول والمواد بعناية للتعرف على مضمون مشروع القانون. فإذا لم تكن هناك عناوين، اطلب وضعها وصمم على ذلك.
- لا تصدق من يقول لك إن العبارة التي لا تفهمها "قانونية فنية". صمّم على إعادة صياغتها بحيث تكون مفهومة.
- اطلب أن يكتب الصائغون مشروعات القوانين بلغة بسيطة مفهومة.
- اسأل: **من** الذي تلزمه كل مادة في مشروع القانون، أو تحظر عليه، أو تجيز له أن يقوم بالفعل الذي تنص عليه؟
- اسأل: **ما الفعل** الذي تنص عليه كل مادة في مشروع القانون؟
- تأكد من وضوح النص وعدم غموضه.
- من العوامل التي تؤدي إلى عدم وضوح النص: الجمل الطويلة، الكلمات التي تحمل أكثر من معنى، الكلمات غير الضرورية، استخدام الكلمة الواحدة بمعاني مختلفة في نفس القانون. تأكد من خلو مشروع القانون من كل هذه العوامل.
- إذا اضطررت لتقليب صفحات مشروع القانون كثيرا للوصول إلى النص الذي تبحث عنه، اطلب إعادة تنظيمه لأن ذلك يعني أنه غير منظم بشكل جيد.
- إذا وجدت أن مشروع القانون يتضمن إحالات كثيرة أو مرهقة لمستخدمه، اطلب إما توضيحها أو إعادة صياغة المادة التي تتضمنها. ومثال للإحالات المرهقة، عبارة "مع مراعاة كل حكم يخالف أحكام هذا القانون". إن هذه الإحالة، ببساطة، تطلب من مستخدم القانون أن يقرأ كل القوانين. فهل هذا معقول؟

المبحث الثاني
عنوان (اسم) مشروع القانون

المطلب الأول: صياغة العنوان

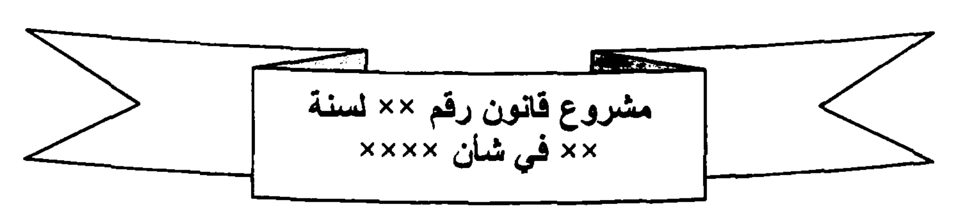
الفرع الأول: صياغة العنوان في نظام التقنين المدني

في دول نظام التقنين المدني عموما، يأخذ القانون مسمى واحداً يشار إليه في صدره. ويتضمن مسمي القانون، عادة، رقم القانون والسنة التي يصدر فيها وموضوعه باختصار.

ويتضمن عنوان مشروع القانون ثلاثة عناصر رئيسة:

١. عبارة "مشروع قانون".
٢. رقم مشروع القانون والسنة التقويمية التي يصدر فيها
٣. موضوع مشروع القانون مسبوقا بعبارة "في شأن".

ويأخذ عنوان مشروع القانون، عادة، الصيغة الآتية:



وفي حالة القوانين الاتحادية، تضاف كلمة "اتحادي" بعد كلمة قانون، ويأخذ عنوان مشروع القانون العناصر الثلاثة المبينة أعلاه.

<u>مثال:</u>
قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء مؤسسة دبي للمرأة.

وقد يصف الاسم قانون الإصدار الذي يصدر من السلطة التنفيذية ويرافقه القانون الموضوعي.

١. القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون العمل.
٢. القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية.

وقد يصف الاسم كلا من قانون الإصدار والقانون الموضوعي، وفي هذه الحالة تأتي مواد الإصدار في آخر القانون ولا يكون هناك قانون إصدار منفصل مرافق له.

١. قانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة.
٢. قانون التأجير التمويلي رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٥.

الفرع الثاني: صياغة العنوان في النظام الأنجلو-أمريكي

وفي النظام الأنجلو-أمريكي، يأخذ القانون عنوانين؛ أحدهما يأتي في صدر القانون ويسمى "العنوان الطويل" long title، والآخر يأتي في متن القانون ويسمى "العنوان القصير" short title. وسنناقش فيما يلي سمات كل من العنوانين.

١) العنوان الطويل long title

يتصدر مشروع القانون، أو القانون، في النظام الأنجلو-أمريكي دائما عنوان رئيس يطلق عليه اسم "العنوان الطويل" long title (ويسمي بهذا الاسم لأنه عادة يكون طويلا). ويأتي العنوان الطويل للقانون في صدر مشروع القانون، أو القانون، ويشير إلى طبيعة الإجراء التشريعي المقترح. والهدف من العنوان الطويل تعريف أعضاء البرلمان بموضوع مشروع القانون ومساعدتهم على التعرف على نطاقه عند مناقشته في البرلمان. وطبقا للنظام الأنجلو-أمريكي، يجب أن يتضمن العنوان الطويل الموضوع الرئيس بوضوح بحيث يحدد الجوانب الرئيسة لمشروع القانون المقترح[1].

[1] - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٢٠.

وفي الولايات المتحدة، يشترط الدستور، في كل الولايات تقريبا، ضرورة أن يكون لمشروع القانون "عنوان طويل"[١]. وبصفة عامة، يشترط أن تعبر عناوين مشروعات القوانين عن الغرض منها، وأن تحدد الموضوعات التي تتناولها. ولذلك، تكون العناوين الرئيسية لمشروعات القوانين عادة طويلة جدا بحيث لا تقتصر فقط على موضوع القانون والغرض المطلوب تحقيقه فيما يتعلق بذلك الموضوع فحسب، وإنما يحدد العنوان أيضا القوانين التشريعية التي سيتم تعديلها أو إلغائها في حالة إقرار مشروع القانون. وعادة يكون عنوان القانون act ومواده أقصر من عنوان مشروع القانون bill[٢].

وفي حالة تعديل مشروع القانون بحيث يتعدى موضوعه ما ينص عليه العنوان الذي يحمله، يجب تعديل العنوان الرئيسي أيضا[٣].

وقد حل العنوان الطويل إلى حد كبير محل ديباجة القانون preamble، ومن ثم أصبح من الضروري أن يغطى العنوان الرئيس الموضوعات الرئيسية للتشريع. وفي العادة، يكون العنوان الطويل "طويلا" عندما يكون من المرغوب فيه جذب الانتباه إلى بعض السمات الخاصة للقانون[٤].

ويرتبط الشرط الخاص بضرورة أن يكون لمشروع القانون عنوان رئيس بشرط آخر وهو ألا يتناول القانون أكثر من موضوع واحد. ويشترط أيضا أن يتم التعبير عن ذلك الموضوع "بوضوح" في العنوان الرئيسي. وهنا تكمن الخطورة لأن رغبة الصائغ في أن يلبى هذا الشرط تجعله عادة يضع تفاصيل كثيرة في العنوان الرئيسي مما يجعل العنوان الرئيسي يبدو في أغلب الأحيان طويلا بشكل مبالغ فيه. وتنشأ المشكلة بسبب خوف الصائغ من أن يؤدى حذف تفاصيل معينة من العنوان إلى احتمال إبطال بعض أو كل القانون. وتحدث هذه المشكلة غالبا عندما يتم تعديل مشروع القانون بعد تقديمه ولكن دون أن يتم تعديل العنوان. وكحل

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٣٩.

٢ - Barbara Child, op. cit., p. ١٩٧.

٣ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨١.

٤ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٢٠.

لهذه المشكلة، ينصح الفقيه "مارتينيو" بصياغة عنوان مشروع القانون بحيث يكون عاما جدا وليس محددا بشكل مفصل[1]. وعلى سبيل المثال، بدلا من أن يكون العنوان:

- مشروع قانون لزيادة الحد الأقصى للضريبة على الدخل من ٧ في المائة إلى ٨ في المائة.

- A Bill to increase the maximum rate of the tax on income from seven to eight per cent.

وينصح مارتينيو بأن يكون العنوان كما يلي:

- مشروع قانون بشأن الضريبة على الدخل.

- A Bill relating to the tax on income.

ورغم أن صياغة عنوان مشروع القانون بطريقة عامة قد تؤدى إلى تجنب الحاجة إلى تعديله فيما بعد، فإن ذلك قد يخلق نوعا من الغموض غير المستحب فيما يتعلق بموضوع القانون. ويرى الفقيه "كريب" أن العنوان الرئيسي يجب ألا يكون غامضا وغير دقيق[2].

<u>مثال</u> على صياغة العنوان الطويل

- القانون التجاري الموحد

قانون

- يعرف باسم القانون التجاري الموحد في شأن معاملات تجارية معينة في الممتلكات الشخصية أو فيما يتعلق بها وفي العقود وغير ذلك من المستندات المتعلقة بها بما في ذلك البيوع والأوراق التجارية والودائع المصرفية والتحصيلات وخطابات الاعتماد والتنازل عن كل البضاعة وإيصالات

- Unified Commercial Code

An Act

- To be known as the Uniform Commercial Code, Relating to Certain Commercial Transactions in or regarding Personal Property and Contracts and other Documents concerning them, including Sales, Commercial Paper, Bank Deposits and Collections, Letters of Credit, Bulk

---

[1] - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٣٩.

[2] - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٢٠.

المخازن وبوالص الشحن وغير ذلك من مستندات الملكية وسندات الاستثمار والمعاملات المكفولة بالضمانات، بما في ذلك بعض بيوع الحسابات والمحررات المثبتة للالتزامات النقدية، والحقوق التعاقدية؛ وبشأن الإخطار العلني للغير في ظروف معينة ؛ وبشأن تنظيم الإجراءات والأدلة والتعويض في دعاوى قضائية معينة تتضمن مثل هذه المعاملات أو العقود أو المستندات؛ بغرض توحيد القانون فيما يتعلق بكل ذلك؛ ولإلغاء أية تشريعات لا تتمشى مع هذا القانون.

Transfers, Warehouse Receipts, Bills of Lading, other Documents of Title, Investment Securities, and Secured Transactions, including certain Sales of Accounts, Chattel Paper, and Contract Rights; Providing for Public Notice to Third Parties in Certain Circumstances; Regulating Procedure, Evidence and Damages in Certain Court Actions Involving such Transactions, Contracts or Documents; to Make Uniform the Law with Respect Thereto; and Repealing Inconsistent Legislation.

٢) العنوان القصير short title

يقصد بالعنوان القصير short title الاسم المختصر الذي يُعرف به القانون، بصفة عامة؛ على سبيل المثال: قانون الإسكان لسنة ١٩٨٠ Housing Act ١٩٨٠. وقد نشأ مبدأ إدراج مادة في القانون تحدد العنوان القصير الذي سيتخذ للإشارة إلى القانون في القرن التاسع عشر. وفي سنة ١٨٩٦، على وجه التحديد، منح "قانون العناوين القصيرة لسنة ١٨٩٦" Short Titles Act, ١٨٩٦ في بريطانيا عناوين قصيرة للعديد من التشريعات التي سبق إقرارها قبل إرساء هذا المبدأ[١].

ويعد العنوان القصير للقانون هو الاسم التشريعي للقانون، وهو وسيلة مناسبة للإشارة للقانون بدلا من الاضطرار إلى الإشارة إلى القانون بعنوانه الوصفي الكامل الطويل.

ويتكون العنوان القصير لمشروع القانون أو القانون، ببساطة، من اسم القانون مع سنة إصداره. وتصاغ مادة العنوان القصير في متن القانون على النحو التالي:

- يجوز الإشارة إلى هذا القانون باسم .... - This Act may be cited as ....

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨٠.

وعندما يصدر القانون لتعديل قانون سابق، يضاف إلى العنوان القصير للقانون في بعض الولايات القضائية كلمة "تعديل"Amendment، كما في المثال التالي:

- قانون العطلات العامة (تعديل) لسنة ١٩٨٠.
- Public Holidays (Amendment) Act ١٩٨٠

وكما يشير الاسم، يجب أن يكون العنوان القصير، قصيرا. ويجب صياغته بعناية فائقة. وفي الغالب، تكون المادة التي تتضمن العنوان القصير للقانون هي أول مادة في القانون. ولكن في بعض الولايات، تأتي مادة "العنوان القصير" في آخر القانون. وأحيانا، يأتي العنوان القصير قبل العنوان الطويل[١].

وفي الولايات المتحدة، من المألوف في التشريعات الفيدرالية الطويلة، ولكن ليس في تشريعات الولايات، أن تنص المادة الأولى من مشروع القانون على العنوان القصير الذي يجوز استخدامه للإشارة إلى القانون بعد إقراره. ولا يمنع عدم وجود عنوان قصير للقانون من الإشارة إليه باسم قصير[٢].

المطلب الثاني: صيغتا الإقرار والإصدار Enacting Formula

يقصد بصيغة إقرار القانون enacting formula العبارة التي تتصدر القانون التشريعي وتنص على السلطة التي أجازت القانون. ويُقصد بصيغة الإصدار، العبارة التي تنص على السلطة التي أصدرت القانون. ويُقصد بالإصدار الموافقة على تنفيذ القانون والأمر بنشره وتنفيذه. وعلى حين تختص السلطة التشريعية بإقرار التشريع، تختص السلطة التنفيذية بإصداره. وفي دول نظام التقنين المدني، ثمة حالات تختص فيها السلطة التنفيذية بسن القوانين وإصدارها.

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٢٢.

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١١٥.

وتعد صيغة الإقرار جزءا من التشريع الذي يعلن إقرار التشريع ويميزه بوصفه تشريعا صادرا عن السلطة التشريعية المختصة[١].

وفي القانون المصري، تأتي دائما صيغة الإقرار (التي تشير إلى السلطة التي أقرت القانون، وهي الهيئة التشريعية الممثلة في مجلس الشعب) مصاحبة لصيغة الإصدار (التي تشير إلى السلطة التي اعتمدت القانون وأمرت بتنفيذه ونشره للعمل به، وهي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية). وتأخذ هذه الصيغة العبارة التالية "أقر مجلس الشعب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه". وتأتي هذه الصيغة في صدر قانون الإصدار، في حالة صدور قانون إصدار للقانون التشريعي، أو في صدر القانون الموضوعي، في حالة تضمين مواد الإصدار في القانون الموضوعي.

وفي النظام الأنجلو-أمريكي، تستخدم صيغة واحدة لإقرار القانون وإصداره enacting clause وتأتي في صدر القانون التشريعي. وفي الولايات المتحدة، تنص المادة (١٠١) من التقنين الأمريكي U. S. Code على ضرورة أن يتضمن كل قانون فيدرالي صيغة الإصدار الآتية[٢]:

- نحن مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية في الكونجرس المنعقد، نقر القانون الآتي نصه:

- Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled:

ومثل العنوان الطويل للقانون long title، تعتبر صيغة الإقرار مهمة لصحة مشروع القانون. وتشترط كل الولايات تقريبا ضرورة أن يتضمن مشروع القانون صيغة الإقرار حتى يصبح قانونا. ولا يشترط فحسب إدراج صيغة الإقرار في مشروع القانون، وإنما تحدد دساتير أغلب الولايات وعدد من القوانين التشريعية في بعض الولايات نصا محددا بدقة لاستخدامه في صيغة الإقرار[٣]. ويعد استخدام ذلك

---

١ - Henry Campbell Black et al, **Black's Law Dictionary**, p. ٥٢٦.

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٣٨.

٣ - ibid, p. ٣٩.

النص المحدد لصيغة الإقرار مسألة مهمة جدا لدرجة أن عدم الالتزام الدقيق بنص الصيغة المحددة يمكن أن يؤدى إلى بطلان التشريع[١].

وفي قضية Joiner v. State، لم يتضمن تعديلا أجرته الهيئة التشريعية للولاية صيغة الإقرار enacting formula، وأثيرت مسألة ما إذا كان عدم ورود صيغة الإقرار يبطل التعديل الذي تم إدخاله، أم لا. وقد حكمت المحكمة العليا بأن التعديل "باطل وغير نافذ وغير ذي أثر كقانون". وقالت المحكمة في حكمها: "*إن الغرض من صيغة الإقرار هو تثبيت القانون الذي يتم وضعه وإضفاء عليه طابع الدوام والثبات واليقين؛ وإنشاء دليل على طابعه البرلماني التشريعي؛ وضمان التوحد في التعرف عليه، ومن ثم، الحيلولة دون السهو واحتمال الغلط والتحايل*"[٢].

وتستخدم الولايات الأمريكية صيغا للإقرار قد تختلف إلى حد ما عن الصيغة المذكورة أعلاه للتشريعات الفيدرالية من حيث ترتيب الكلمات داخل صيغة الإقرار، ولكن إذا لم تظهر كلمة "أقر" ENACT في صيغة الإقرار، قد تحكم المحكمة ببطلان التشريع برمته[٣].

وفي بريطانيا، تأخذ صيغة الإقرار النص التالي:

- نحن جلالة الملكة، بناء على مشورة وموافقة رؤساء الأساقفة وأعضاء مجلس اللوردات وأعضاء مجلس العموم في هذا البرلمان المنعقد واستنادا إلى سلطاتهم، نقر القانون الآتي نصه:

- Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

---

١ - Barbara Child, op. cit., p. ١٧٩.

٢ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ٦١.

٣ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٤٠.

المطلب الثالث: الشروط الواجب توافرها في العنوان

ينبغي أن يتوافر في عنوان مشروع القانون ما يلي:

أولا- "٣ واو" (واضح، واف، وجيز)

١. واضح.

ينبغي أن يكون عنوان مشروع القانون واضحا بحيث يكشف عن مضمونه ونطاقه بسهولة.



ومع ذلك، ينبغي ألا يكون مشروع القانون واسعا بشكل مبالغ فيه أو غامضا. ومثال ذلك، وضع عنوان "قانون المياه". وبدلا من ذلك، اطلب أن يكشف مشروع القانون عن الغاية من إصداره. ومثال آخر على عدم وضوح عنوان مشروع القانون "مشروع قانون في شأن تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية".

وينبغي أن يوضح عنوان مشروع القانون موضوعه بطريقة موضوعية، ومن ثم، يتجنب اللغة المثيرة أو المتحيزة. مثال ذلك "مشروع قانون لتحسين أوضاع العاملين".

٢. واف.

أ. ينبغي أن يشتمل عنوان مشروع القانون على كل العناصر الرئيسة فيه. (إذ لا يجوز أن يتضمن مشروع القانون أي شيء لا يشمله عنوانه).
ب. يجب ألا يحتوي عنوان مشروع القانون على أكثر من موضوع واحد.

وتهدف القاعدة التي تشترط أن يعبر عنوان مشروع القانون عن كل العناصر الرئيسة فيه إلى تبصير أعضاء البرلمان بما يتناوله مشروع القانون وتعريف كل الناس بما يتضمنه، ومنع الخداع عن طريق التشريع (إذ قد يتضمن مشروع القانون أحكاما لا يوحي بها عنوانه)، فضلا عن أنها تضمن ألا ينحرف الصائغ عن الهدف من مشروع القانون ويتناول أمورا اخرى لا تمت بصلة له.

وقد تؤدي رغبة الصائغ في أن يشتمل العنوان على كل العناصر الرئيسة في مشروع القانون إلى أن يضع تفاصيلا كثيرة فيه، ما يجعله يبدو في أغلب الأحيان طويلا بشكل مبالغ فيه، ومن ثم، لا يكون وجيزا.

ومن ناحية أخرى، قد يلجأ الصائغ لحل هذه المشكلة إلى صياغة عنوان مشروع القانون بشكل عام جدا. مثال ذلك، قانون الإسكان، قانون التعليم، إلخ. وهنا تكمن الخطورة في أن يكون عنوان مشروع القانون غير واضح، ناهيك عن أنه غير واف.

وبصفة عامة، ينبغي أن يكون العنوان شاملا، ومن ثم، ينبغي تجنب العناوين التي تقتصر على معاني ضيقة. ويجوز أن يتضمن مشروع القانون موضوعا عاما وموضوعات فرعية تندرج تحته دون أن يخالف قاعدة الموضوع الواحد.

ويمكن التأكد بسرعة من شمولية عنوان مشروع القانون عن طريق تصفح عناوين أبوابه أو فصوله الرئيسة. فإذا كان العنوان الرئيس يعكس ما تشتمل عليه عناوين الأبواب أو الفصول، كان العنوان وافيا. والعكس صحيح.

وفي حالة اشتمال عنوان مشروع القانون، بشكل حتمي، على تفاصيل كثيرة تجعله طويلا بشكل مبالغ فيه، ما يؤدي إلى صعوبة تذكره، يمكن إضافة مادة في "باب الأحكام الفنية" تحدد إسما مختصرا لمشروع القانون مصحوبا بسنة إصداره. ولا تغني هذه المادة عن وضع عنوان مفصل لمشروع القانون، وإنما تستخدم بالإضافة إلى العنوان الرئيس. وهذا الأسلوب معمول به في الدول التي تتبع النظام القانوني الأنجلو-أمريكي.

وتصاغ مادة "العنوان القصير" على النحو التالي "يجوز الإشارة إلى هذا القانون باسم "قانون التعليم لسنة ×××".

ويتحقق شرط اشتمال عنوان مشروع القانون على موضوع واحد عندما تكون كل الأمور التي يتضمنها المشروع متصلة بعضها ببعض بوضوح. وإذا كان لديك أي شك في العلاقة بين موضوعات عدة في مشروع القانون، اطلب أحد أمرين: ١) توسيع العنوان بحيث يشمل كل الموضوعات التي يتضمنها؛ أو ٢) تقسيم مشروع القانون إلى مشروعين أو أكثر، حسب الأمور التي يتناولها.

٣. وجيز.



كما سبق القول، لا يشترط أن يتضمن عنوان مشروع القانون مضمون كل مادة فيه، وإنما ينبغي أن يكون وجيزا وفي نفس الوقت معبرا عن موضوعه بشكل عام يسمح باستيعاب العناصر الفرعية التي ترد فيه ويغطي نطاقه الموضوعي.

وينبغي ألا يكون عنوان مشروع القانون أشبه بفهرس يتضمن كل عناصره.

المطلب الرابع: مشروعات القوانين التي تعدل أو تلغي قوانين قائمة

إذا كان مشروع القانون يعدل أو يلغي قانونا قائما أو بعض أحكامه، تأكد من تضمين هذا المعنى في عنوانه.

وهناك طريقتان لكتابة العنوان في هذه الحالة: الأولى، تضمين العنوان رقم الباب أو الفصل أو المادة أو الفقرة أو الفقرة الفرعية المعدلة أو الملغاة. والثانية، الإشارة بشكل عام في العنوان إلى تعديل أو إلغاء "بعض أحكام" القانون المعدل أو الملغي، ثم إدراج مادة للتعديلات أو الإلغاءات في صدر القانون أو قسم الأحكام الفنية.

مثال:
"مشروع قانون اتحادي رقم ×× لسنة ××× بتعديل بعض أحكام القانون الاتحادي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ في شأن مكافحة المواد المخدرة والمؤثرات العقلية.

المادة الأولى:
"يستبدل بنصوص المواد ×× و ×× و ×× من القانون الاتحادي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ المشار إليه النصوص الآتية: ×××××"

وسنناقش تفصيلا صياغة مواد التعديلات والإلغاءات عند مناقشة الأحكام الفنية فيما بعد في هذا القسم.

نصائح إرشادية:

- ينبغي أن يعبر عنوان مشروع القانون بشكل صحيح عن الغرض منه. ومن ثم، ينبغي أن يكون عنوان مشروع القانون واضحا بحيث يكشف عن مضمونه ونطاقه بسهولة.
- ينبغي أن يشتمل عنوان مشروع القانون على كل العناصر الرئيسة فيه. (إذ لا يجوز أن يتضمن مشروع القانون أي شيء لا يشمله عنوانه).
- يجب ألا يحتوي عنوان مشروع القانون على أكثر من موضوع واحد.
- إذا كان مشروع القانون يتضمن أكثر من عنصر رئيس ولا يحتوي عنوانه سوى على عنصر واحد، اطلب إدراج باقي العناصر الرئيسة في العنوان أو تقسيم مشروع القانون إلى مشروعين أو ثلاثة حسب عناصره ومدى تنافرها.
- إذا كان عنوان مشروع القانون طويلا، اطلب إضافة مادة في صدر مشروع القانون تعطي القانون اسما مختصرا.
- إذا كان مشروع القانون يعدل أو يلغي قانونا قائما أو بعض أحكامه، فتأكد من التعبير عن ذلك في عنوانه.
- بدلا من كلمة "بشأن"، استخدم عبارة "في شأن".
- لا تستخدم عبارة "في شأن" قبل عناوين القوانين التي تنشئ كيانا قانونيا. بدلا من أن تقول "مشروع قانون في شأن إنشاء..."، قل "مشروع قانون بإنشاء....".

المبحث الثالث
ديباجة مشروع القانون

إذا كانت ديباجة مشروع القانون تحيل إلى قوانين ومراسيم كثيرة، اطلب وضعها في ملحق مرفق به بدلا من وضعها في صدره.

يُقصد بديباجة القانون التمهيد الذي يتصدر التشريع ويشرح أسبابه وأغراضه. وتأتي ديباجة القانون بعد عنوانه مباشرة. وبصفة عامة، تعد الديباجة عرضا من الهيئة التشريعية للأسباب التي دعت إلى إجازة القانون التشريعي، وهي تساعد على تفسير ما يحيط به من غموض.. وتكمن أهمية ديباجة القانون في أنها تعطي القانون هوية رسمية تثبت أنه ولد بطريقة مشروعة. فالتشريع الصادر من جهة غير مخولة بإصداره يعتبر غير شرعي ويكون عرضة للطعن بعدم دستوريته. ومع ذلك، ففي قضية Portland Van & Storage Co. v. Hoss، قضت المحكمة بأن الديباجة لا تعد جزءا جوهريا من القانون، ولا يترتب عليها لا توسيع السلطات الممنوحة بالفعل، ولا تخويل سلطات معينة[1].

وفي بريطانيا، كانت القوانين العامة public acts في الماضي تتضمن ديباجة طويلة preamble لشرح الأسباب التي دعت إلي إقرار القانون. ولا تزال هذه الديباجة مهمة في القوانين الخاصة private acts[2]. وفي النظام القانوني الأنجلو-ساكسوني، تأخذ الديباجة عادة سلسلة جمل تبدأ كل جملة منها بعبارة "حيث أن" Whereas. ولازالت هذه الديباجة تستخدم حتى يومنا هذا في بعض القوانين الدولية.

---

١ - Black's Law Dictionary, op. cit., p. ١١٧٥.

٢ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨١.

مثال:
قانون الأمم المتحدة النموذجي لاشتراء السلع والإنشاءات والخدمات لسنة ١٩٩٤

لما كانت حكومة دولة ... ترى أن من المستصوب تنظيم اشتراء السلع والإنشاءات والخدمات من أجل تعزيز الأهداف التالية:
(أ) زيادة اقتصادية الاشتراء وكفاءته إلى الحد الأقصى؛
(ب) تعزيز وتشجيع مشاركة المورِّدين والمقاولين في إجراءات الاشتراء، وبخاصة، عند الاقتضاء، مشاركة المورِّدين والمقاولين بصرف النظر عن جنسيتهم، مما يؤدي إلى ترويج التجارة الدولية؛
(ج) تعزيز المنافسة بين المورِّدين والمقاولين من أجل توريد السلع أو الإنشاءات أو الخدمات المراد اشتراؤها؛
(د) توفير معاملة عادلة ومنصفة لجميع المورِّدين والمقاولين؛
(هـ) تعزيز نزاهة عملية الاشتراء وعدالتها وثقة الجمهور فيها؛
(و) تحقيق الشفافية في الإجراءات المتعلقة بالاشتراء،

فقد سنّت القانون التالي:

وقد استبدلت بمادة الديباجة الآن في القوانين العامة في إنجلترا مادة تسمى "بيان المبادئ" statement of principles، أو "بيان الأهداف" statement of objectives أو "بيان النتائج" statement of findings. وقد أوصت " لجنة رينتون لإصلاح القانون " بالتوسع في استخدام مادة "بيان المبادئ" لتوضيح القصد التشريعي. وذكرت اللجنة أنه عندما يعلن القانون أسبابا جديدة، أو يغير ممارسات أساسية، أو أعراف، أو قانون سائد، يكون من الأفضل بالنسبة للقارئ والمشرع أيضا أن يتم توضيح أهداف القانون أو مبادئه في شكل "بيان للمبادئ" statement of policy بدلا من توضيح ذلك في العنوان الطويل long title ، أو الديباجة preamble، أو "دفنه" في سياق القانون ككل[٣].

ورغم انقراض استخدام ديباجة القانون preambles في القوانين العامة في إنجلترا في العصر الحديث نسبيا، فإنها لا تزال تستخدم في بعض القوانين العامة الحديثة، لا سيما، تلك التي تنفذ الاتفاقيات الدولية، أو القوانين العامة ذات الطبيعة المحلية، أو التشريعات ذات الطابع الشكلي أو الاحتفالي (مثل قانون ذكرى جون

٣ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٣٥.

كنيدى لسنة ١٩٦٤). ومن أمثلة ذلك أيضا، قانون كندا Canada Act لسنة ١٩٨٢ بشأن الدستور الكندي[٤].

وفي الولايات المتحدة، تتضمن بعض القوانين، وليس كلها، مادة تبين النتائج التي توصلت إليها الهيئة المشرعة والتي ترتب عليها وضع القانون محل البحث. كما تشرح تلك المادة، عادة، العيوب التي صمم القانون من أجل إصلاحها. وقد تشرح "مادة النتائج" findings section، وهو الاسم الذي يُطلق عليها أحيانا، السياسة التي صُمم التشريع لتنفيذها. وقد تلجأ المحاكم إلى هذه المادة للاسترشاد بها عند تفسير التشريع[٥].

وينتشر استخدام "مادة النتائج" findings section في بعض التشريعات الفيدرالية في الولايات المتحدة، ولكن يندر وجوده في تشريعات الولايات. وتوضح الهيئة التشريعية في تلك المادة بصفة عامة أغراض مشروع القانون أو السياسة التي تكمن وراءه، كما قد توضح النتائج التي تشكل الأساس الفعلي لسن القانون[٦].

وتوضع "مادة النتائج" finding section عادة في بداية القانون، ويفضل وضعها في أقرب مكان ممكن من العنوان القصير short title، أو "مادة التفسير" interpretation section، أو "مادة نطاق القانون" application section[٧].

وعلى عكس النظام الأنجلو-ساكسوني، لا تستخدم الديباجة لشرح القانون وأسبابه، بل تستخدم لتدل على أن الجهة التي أعدت مشروع القانون مخولة قانونا لإصداره، وأنها اطلعت على كل القوانين والمراسم (القرارات) ذات الصلة.

وتتكون عناصر الديباجة الرئيسة، في نظام التقنين المدني، مما يأتي:

---

٤ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨١.

٥ - Barbara Child, op. cit., p. ١٩٨.

٦ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١١٦.

٧ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٣٤.

أ. اسم المسئول المخول وفقا للدستور بإصدار القانون (في حالة القانون الاتحادي، رئيس الدولة). وتأخذ هذه العبارة الصيغة التالية "نحن ××× رئيس دولة ××××".

ب. عبارة تفيد اطلاع المخول بإصدار القانون على النص الدستوري الذي يمنح سلطة إصداره. وتأخذ هذه العبارة الصيغة التالية "بموجب السلطات المخولة لنا بموجب المادة (أو المواد) ...... من الدستور".

وفي مصر، تنص المادة (٨٦) من الدستور المصري الحالي على أن مجلس الشعب هو السلطة المختصة بالتشريع في الأحوال العادية، بيْد أن الدستور خول السلطة التنفيذية، في ظروف معينة، الحق أيضا في سن التشريع العادي. ويسمى التشريع في هذه الحالة قرارا بقانون decree law ؛ فهو قرار لأنه صادر عن السلطة التنفيذية، وقانون لأنه يتمتع بقوة القانون.

وفي دولة الإمارات، بموجب المادة (٥٤)، الفقرة (٤)، من الدستور، يختص رئيس الاتحاد بتوقيع وإصدار القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يصدق عليها المجلس الأعلى. ومن ثم، تصدر القوانين الاتحادية من رئيس الاتحاد استنادا إلى المادة (٥٤)، الفقرة (٤).

وبموجب المادة (٣) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة "تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور." وكذلك تنص المادة (١٢٢) على ما يلي "تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية (في مجال الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية) بموجب أحكام المادتين السابقتين." ومن ثم، تصدر القوانين الخاصة بكل إمارة استنادا إلى المادتين (٣) و (١٢٢).

ج. عبارة تفيد اطلاع المخول بإصدار القانون على التشريعات التي ينبني عليها مشروع القانون أو التي سبقته فيما يتعلق بموضوعه. وتأخذ هذه العبارة الصيغة التالية "بعد الاطلاع علي القانون رقم ×× لسنة ×× في شأن ××، والقانون...".

وهناك طريقتان لترتيب التشريعات ذات الصلة في قسم الديباجة؛ الأولى، ترتيبها زمنيا على حسب تواريخ صدورها، وهو النظام المعمول به في معظم الدول العربية. والثانية، ترتيبها على حسب تدرج التشريعات؛ فيوضع الدستور أولا، ثم القوانين، ثم المراسيم (أو القرارات) بقوانين، ثم القرارات الوزارية، إلخ. بغض النظر عن ترتيبها الزمني. وفي رأينا أن النظام الأول هو الأكثر نفعا في الصياغة لأن هذا الترتيب يوضح لمستخدم القانون تطور التشريعات ذات الصلة.

د. في حالة القوانين الاتحادية، عبارة تفيد الاطلاع على ما عرضه الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي وتصديق المجلس الأعلى للاتحاد. وبموجب المادة (٦٠)، الفقرة (٢)، من الدستور الإماراتي، يختص مجلس الوزراء "باقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها".

ه. صيغة الإصدار، ويُقصد بها العبارة التي تدرج في آخر الديباجة وتأخذ الصيغة التالية "أصدرنا القانون الآتي". وفي مصر، تأخذ عبارة الإصدار الصيغة الآتية "أقر مجلس الشعب القانون المرافق، وقد أصدرناه."

وفيما يلي نماذج لصياغة ديباجة مشروع القانون:

مثال (١) من دولة الإمارات العربية المتحدة:

نحن خليفة بن زايد بن سلطان آل نهيان، رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة:

استنادا إلى السلطات المخولة لنا بموجب الدستور،
وبعد الاطلاع على القانون رقم ×× لسنة ×× في شأن ×××،
وعلى القانون رقم ×× لسنة ×× في شأن ×××،
وعلى المرسوم رقم ×× لسنة ×× في شأن ×××،
وبناء على ما عرضه وزير ×× وموافقة مجلس الوزراء ×× والمجلس الوطني الاتحادي ××، وتصديق المجلس الأعلى للاتحاد،

أصدرنا القانون الآتي: ×××

مثال (٢) من مصر:

رئيس الجهورية
بعد الاطلاع على الدستور،
وعلى القانون المدني،
وعلى ....
وعلى قانون قمع الغش والتدليس الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤١،
وعلى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين،
وعلى المرسوم بقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٠ الخاص بشئون التسعير الجبرى،
وعلى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨ في شأن تنظيم الصناعة وتشجيعها،
....
وعلى قانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون حماية الملكية الفكرية،
وعلى قانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية،
وعلى قانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية،
وبعد موافقة مجلس الوزراء،

أقر مجلس الشعب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه

مثال (٣): من قطر

قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٤ بشأن مكافحة التستر على ممارسة غير القطريين للأنشطة التجارية والاقتصادية والمهنية المخالفة للقانون

نحن تميم بن حمد آل ثاني نائب أمير دولة قطر،
بعد الاطلاع على النظام الأساسي المؤقت المعدل، خاصة المواد (٢٢)، (٢٣)، (٣٤)، (٥١)
وعلى القانون رقم (١١) لسنة١٩٦٢ بإنشاء نظام السجل التجاري، والقوانين المعدلة له،
وعلى المرسوم بقانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٣ ....،
وعلى القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ ....،
....
وعلى اقتراح وزير الاقتصاد والتجارة،
وعلى مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء،
وبعد أخذ رأي مجلس الشورى،
قررنا القانون الآتي:

مثال (٤) من إمارة دبي

نحن محمد بن راشد آل مكتوم، حاكم دبي

بعد الاطلاع على القانون الاتحادي رقم (٥) لسنة ١٩٨٥ بشأن المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة وتعديلاته،
وعلى القانون الاتحادي رقم (١٠) لسنة ١٩٩٢ بإصدار قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية،
وعلى المرسوم رقم (٢) لسنة ١٩٩٣ بشأن تشكيل لجنة قضائية خاصة للفصل في المنازعات بين المؤجرين والمستأجرين،
وعلى القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء مؤسسة التنظيم العقاري،

نصدر القانون الآتي:

ورغم أهمية الديباجة في نظام التقنين المدني، تخلو معظم القوانين من الديباجة، أو على الأقل لا تنشر معها. وحتى في حالة نشرها، فإنها قد تنشر مبتورة وخالية من العناصر الأساسية فيها. وثمة اعتقاد خاطئ أن الديباجة ليست جزءا من مشروع القانون. والحقيقة أن الديباجة تتضمن عناصر مهمة جدا لمشروع القانون. ومن ثم، ينبغي نشرها مع القانون.

مثال (١) من مصر:

- قانون المناقصات والمزيدات المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ نشر بدون ديباجة.
- قانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٨١ في شأن الوقاية من أضرار التدخين نشر بدون ديباجة.

مثال (٢) من إمارة دبي:
قانون رقم (٤) سنة ٢٠٠٥ بشأن فرض رسم درهم المعرفة

نصت الديباجة المنشورة على ما يأتي:

"نحن مكتوم بن راشد آل مكتوم حاكم دبي
نصدر القانون الآتي:"

مثال (٣) من العراق:
قانون الخدمة الجامعية لسنة ٢٠٠٧

تضمنت ديباجته المنشورة ما يأتي:
"بناء على ما أقره مجلس النواب وصادق عليه مجلس الرئاسة، واستنادا إلى أحكام البند (أولا) من المادة (٦١) والبند (ثالثا) من المادة (٧٣) من الدستور، ...."

وفي حالة الإحالة إلى قوانين كثيرة في الديباجة، يمكن جمع هذه القوانين ووضعها معا في ملحق لمشروع القانون والإحالة إليه في الديباجة، على النحو التالي:

"بعد الاطلاع على القوانين المبينة في الملحق "أ" المرافق لمشروع القانون").

نصائح إرشادية

- إذا ورد مشروع القانون بدون ديباجة، اطلب إدراجها فيه. ولا تصدق من يقول لك إن الديباجة مسألة شكلية ولا يُشترط إدراجها ضمن مشروع القانون.
- إذا كانت ديباجة مشروع القانون تحيل إلى قوانين ومراسيم كثيرة، اطلب وضعها في ملحق مرفق به بدلا من وضعها في صدره.

المبحث الرابع
تنظيم متن مشروع القانون

المطلب الأول: خطوات التنظيم

تتكون عملية تنظيم متن مشروع القانون من ثلاث خطوات رئيسة؛ التقسيم، التصنيف، التتابع. وسنتناول فيما يأتي كل خطوة على حدة في فرع منفصل.

الفرع الأول: التقسيم

أولا- أهمية التقسيم

يهدف تقسيم متن مشروع القانون إلى فصول ومواد وفقرات وبنود إلى تحقيق ما يأتي:

١. تسهيل التعرف على عناصر مشروع القانون والموضوعات التي يتناولها.
٢. تسهيل فهم القانون عن طريق زيادة وضوح أحكامه وتقسيمها؛ إذ يؤدي التقسيم بطبيعته إلى إيجاد مساحات بيضاء على الورق بين الفصول والمواد والفقرات والبنود، مما يعطي مستخدم مشروع القانون الفرصة لالتقاط الأنفاس والتمييز بسهولة بين كل قسم والذي يليه.
٣. التأكد من شمولية مشروع القانون، ومن ثم، سد أو اكتشاف الثغرات الموجودة فيه.
٤. تسهيل الإحالة إلى نصوص القانون.

وتعتمد طريقة التقسيم والترقيم على الأسلوب المعتاد المستخدم في صياغة مشروعات القوانين. بيْد أنه في كثير من الأحيان لا يكون ثمة نظام موحد متبع في تقسيم متن مشروعات القوانين وترقيم مواده. ويُفضّل اتباع نظام موحد في التقسيم والترقيم بحيث يُطبق بشكل موحد في جميع مشروعات القوانين التي تصدر عن الهيئة التشريعية.

ثانيا- قاعدة الرقم ٧ ± ٢

تعني هذه القاعدة أن كل وحدة من مشروع القانون ينبغي، من الناحية المثالية، ألا تزيد على ٩ وحدات وألا تقل عن ٥ وحدات.

في كل فصل، ينبغي ألا تزيد عدد العناوين الرئيسة على ٩ عناوين. وتحت كل عنوان رئيس، ينبغي ألا تزيد عدد العناوين الفرعية على ٩ عناوين فرعية. وتحت كل عنوان فرعي، ينبغي ألا تزيد عدد الفقرات على ٩ فقرات. وفي كل فقرة، ينبغي ألا تزيد عدد الفقرات على ٩ جمل. إلخ. وكلما كان عدد الكلمات في الجملة أقصر، كان ذلك أفضل.

ثالثا- نموذج عام لتقسيم متن مشروع القانون

يُقسم متن مشروع القانون إلى فصول (أو أبواب، في حالة مشروعات القوانين الطويلة)، ويُقسم كل فصل إلى مواد، وكل مادة، عند اللزوم، إلى فقرات، وكل فقرة، عند اللزوم، إلى بنود.

وفيما يأتي نموذج لمخطط عام لأبواب مشروع القانون.

الباب الأول
الفصل الأول
مادة (١)
مادة (٢)
١- ××× (فقرة)
٢- ××× (فقرة)
(أ) ×××× (بند)
(ب) ××× (بند)
مادة (٣)
الفصل الثاني
مادة (٤)
مادة (٥)
الباب الثاني
الفصل الثالث
مادة (٦)
مادة (٧)

الفرع الثاني: التصنيف

أولا- معنى التصنيف



يقصد بالتصنيف عملية جمع الأحكام ذات الصلة معاً في مكان واحد بحيث يمكن لمستخدم مشروع القانون بسهولة الرجوع إلى الباب، أو الفصل المقصود وهو على يقين من أنه سيجد فيه كل ما يتعلق بالموضوع ذي الصلة. و يعتمد ذلك التحديد بشكل رئيس على المكان الذي يتوقع المستخدم أن يجد فيه حكما معينا. ويتمثّل المبدأ الرئيس للتصنيف في ضرورة وضع الأحكام المتصلة ببعضها البعض معا.

وتعتبر وحدة الموضوع العنصر الحاكم في عملية التصنيف. وتعني وحدة الموضوع أن يتناول كل جزء مستقل بذاته في مشروع القانون موضوعا واحدا رئيسا والموضوعات الفرعية التي تتبعه. ويتحقق وضوح التنظيم في تناول الموضوع الرئيس أولا، ثم، الموضوعات الفرعية التي تتبعه ثانيا، وهو ما يُعرف بالتتابع. ويجب توضيح العلاقات بين الموضوع الرئيس والموضوعات الفرعية، ووضع كل الموضوعات الفرعية المتصلة بالموضوع الرئيس في داخل الجزء المخصص له.

ومثال ذلك، تجميع كل الأحكام الخاصة بالإجازات في مشروع قانون للعمل في باب، أو فصل، أو قسم عن الإجازات. ثم بعد ذلك، تجميع مجموعة الأحكام التي تتعلق بالإجازات السنوية معا، وتلك التي تتعلق بالعطلات الرسمية معا، وتخصيص مجموعة ثالثة للأحكام المتعلقة بالإجازات المرضية، ورابعة للإجازات العارضة، وخامسة لإجازة الحج، إلخ.

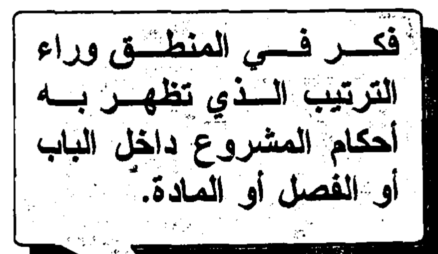
ولنفرض أن مشروع القانون ينظم إدارة المستشفيات العامة. إن أحد نماذج المشروع قد يتضمن فصلا عن الأحكام الخاصة بالرعاية الطبية للمرضى (من بينها أحكام موجهة إلى الطاقم الطبي تطلب تقديم رعاية جيدة للمرضى، وأخرى موجهة إلى الأجهزة التنفيذية لضمان الالتزام بالأحكام التي يتضمنها المشروع). وهناك فصل آخر بشأن التمويل (من بينها أحكام موجهة إلى المحاسبين بشأن طريقة المحاسبة وتحصيل الرسوم؛ وأخرى إلى المراقبين الماليين لضمان الالتزام).

وعلى عكس ذلك، قد يتضمن نموذج آخر من مشروع القانون المفترض فصلا يحدد سلوكيات أطقم العاملين بالمستشفيات الذين يتصل عملهم مباشرة بالمرضى (بما في ذلك ليس فحسب الممرضات والأطباء وإنما أيضا الموظفين الإداريين والقائمين على تحصيل قيمة الفواتير). وقد يكون هناك فصل آخر يتضمن أحكاما بشأن تنظيم المستشفى بوصفها جهازا تنفيذيا منوط به تنفيذ القواعد الموجهة إلى الأشخاص الذين يعملون على مختلف المستويات مع المرضى. وهنا، قد يبتكر الصائغ بسهولة مبادئ بديلة لتصنيف مواد المشروع.

ومن ثم، يعنى التصنيف تحديد الأحكام التي تدخل تحت مواد معينة، وتحديد الفصل الذي توضع فيه كل مجموعة من المواد، والباب الذي يوضع فيه كل فصل، إلخ.

ويساعد تصنيف أحكام مشروع القانون وترتيبها في تسهيل فهمه واستخدامه. إذ يعكس التصنيف جمع القواعد المرتبطة بعضها ببعض معا في كل مادة، أو فصل، أو باب. ويتضمن الترتيب تنظيم القواعد المحددة في كل مجموعة. وتحدد المبادئ المستخدمة في التصنيف والترتيب الإطار العام لمشروع القانون.

ثانيا- طرق التصنيف



يصنف الصائغون ويرتبون مواد مشروع القانون، وفصوله، وأبوابه، عادة، وفقا لأحد المبادئ الثلاثة التالية: الخيط الذهبي، المنطق النظري البحت، سهولة الاستخدام.

وتعني طريقة "**الخيط الذهبي**" البحث في مختلف أقسام مشروع القانون عن خيط يربط بعضها ببعض. فمثلا، في المستشفيات، يحتك كثير من العاملين بها بالمرضى، ولا يقتصر ذلك فقط على الأطباء والممرضين. ومثال ذلك، تصنيف مشروع قانون في شأن تنظيم المستشفيات حسب "الاحتكاك بالمرضى". وقد يصنف صائغ آخر الأحكام المتصلة بواجبات مختلف الأفراد العاملين في طابق واحد بالمستشفي بحيث تظهر الأقسام المتصلة بالعاملين في الطابق الأول بالفصل الأول، وتظهر تلك المتصلة بالعاملين في الطابق الثاني بالفصل الثاني.

أما "**المنطق النظري البحت**" فيعني تصنيف أحكام مشروع القانون وفقا لمبدأ مسبق. ومثال ذلك، تصنيف أحكام مشروع قانون يخول مجلس الفنون والثقافة تقديم مِنح لدعم الفنون بحيث يتضمن "منطقيا" مواد التعاريف أولا، ثم النصوص الخاصة بتعيين الأشخاص في المجلس، ثم النصوص الخاصة بواجبات الأشخاص العاملين في المجلس، ثم النصوص الخاصة بتنحية الأشخاص من مجلس الإدارة، ثم النصوص التي تحدد إجراءات المجلس. وبعد كل هذه النصوص يكتشف القارئ أن مشروع القانون يتعلق في الواقع بسلطات المجلس وواجباته أكثر من تناوله الموضوع الرئيس وهو شروط ومعايير تقديم المنح للفنانين.

وأخيرا، يدل مبدأ "**سهولة الاستخدام**" ضمنيا على أن مشروع القانون يجب أن يثبت فعاليته بالنسبة إلى كل من يستخدمه. فمثلا، قد يحتوي مشروع القانون الذي ينص على تقديم قروض لصغار المنتجين على مجموعة من الأحكام الموجهة للمقترضين بالمدن العاملين في القطاع غير الرسمي؛ وأخرى لصغار المزارعين؛ وأخرى للبنوك التي تقدم القروض. ووفقا لمعيار سهولة الاستخدام، يجب تصنيف أحكام مشروع القانون في فصول منفصلة بالنسبة لكل مجموعة من المجموعات الثلاث الذين يخاطبهم مشروع القانون. ويجب أن يتصدر الباب الذي يتناول هذه الأحكام مشروع القانون بعد باب الأحكام العامة.

نصائح إرشادية

- تأكد من وضع الأحكام حسب الترتيب الزمني المتوقع لحدوثها.
- تأكد من وضع الأحكام العادية والمتوقعة قبل الأحكام غير العادية وغير المتوقعة.
- تأكد من وضع الأحكام الأهم أولا، تليها الأحكام المهمة، ثم الأحكام الأقل أهمية.
- تأكد من وضع القواعد العامة قبل الاستثناءات.

الفرع الثالث: التتابع

أولا- المقصود بالتتابع

يعني التتابع تنظيم الأحكام بحيث يكون من السهل العثور عليها. وعمليا، يعنى ذلك تحديد تتابع الأبواب في مشروع القانون، والفصول داخل الأبواب، والمواد داخل الفصول، والفقرات داخل المواد.

ومثال ذلك، في فصل عن الإجازات في مشروع قانون للعمل، تحديد مجموعة الأحكام التي توضع أولا، ثم التي تليها، تحت فصل الإجازات. مثلا، هل توضع الإجازات السنوية أولا أم الإجازات الرسمية؟ وهل توضع إجازة الحج قبل، أم بعد، الإجازات المرضية؟ وهل توضع الإجازات الاعتيادية أولا أم الإجازات العارضة؟

ومثال آخر، في مشروع قانون في شأن تنظيم المستشفيات، يمكن أن يتكون الباب الأول من ثلاثة فصول؛ الأول، يتناول سلوك الأطباء، والثاني، سلوك الممرضات، والثالث، الإداريين بالمستشفى المنوط بهم تنفيذ هذه القواعد.

ثانيا- قواعد التتابع

١) قاعدة الأصل ثم الفرع

تعني قاعدة "الأصل ثم الفرع"، البدء بالأحكام الأساسية ثم الانتقال إلى ما يتفرع عنها. وعمليا، تعني هذه القاعدة الالتزام بالمبادئ الآتية:

- ضع المبدأ الأساس أولا ثم الشرح والتفاصيل والإجراءات.
- ضع الأحداث حسب الترتيب الزمني المتوقع لحدوثها.
- ضع الأحداث العادية والمتوقعة قبل الأحداث غير العادية التي تأمل عدم حدوثها.
- ضع الأحكام الأهم أولا، تليها الأحكام المهمة، ثم الأحكام الأقل أهمية.
- ضع القواعد العامة قبل الاستثناءات.

٢) قاعدة الهرم

تعني قاعدة الهرم البدء بالمبدأ العام (أو القاعدة العامة)، أولا، ثم تناول التفاصيل (أو القواعد الفرعية) بعد ذلك. ويتم الانتقال من المبدأ العام إلى التفاصيل حسب الأهم ثم المهم ثم الأقل أهمية.

ومثال ذلك، البدء بباب التعريفات والأحكام العامة، ثم باب المعنيين الرئيسيين بالقانون، ثم باب الجهاز المنوط به التنفيذ، إلخ. ومثال آخر، البدء في فصل الإجازات بالقواعد العامة للإجازات، ثم أنواع الإجازات، ثم شروط القيام بالإجازة، ثم إجراءات القيام بالإجازة، إلخ.

وإذا مزجنا بين قاعدة الهرم وقاعدة الرقم ٧± ٢، فإن ذلك يعني ضرورة ترتيب المعلومات وفقا للتسلسل الهرمي مع الانتقال دائما من المعلومات الأكثر عمومية إلى المعلومات الأكثر خصوصية مع مراعاة ألا يزيد عدد المعلومات عند أي مستوى على أكثر من ٩ معلومات.

مثال:
قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ يتكون من العناصر الآتية:

الفصل الأول: التعاريف
الفصل الثاني: الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في الأقاليم والمحافظات
الفصل الثالث: المزايا والضمانات
الفصل الرابع: التزامات المستثمر
الفصل الخامس: الإعفاءات
الفصل السادس: إجراءات منح إجازة الاستثمار وتأسيس المشاريع
الفصل السابع: أحكام عامة (مادة ٢١ حتى مادة ٣٦)

وأول ملاحظة، أن فصل الأحكام العامة ورد في نهاية القانون وليس في أوله (لاحظ أن الأحكام العامة لها مدلول معين، ولا يُقصد منها وضع أي أحكام متفرقة لا يجد الصائغ مكانا لها في مشروع القانون). وقد تضمن الفصل ١٨ مادة! وإذا أمعنا النظر فيها، لوجدنا أنها ليست أحكاما عامة كما يسميها مشروع القانون.

فالمادة (٢١) تتحدث عن رأس مال المشروع، ومكانها الطبيعي فصل المخاطبين بالقانون؛ المستثمر. وكذلك تتحدث المادة (٢٢) عن المزايا التي يتمتع بها المستثمر ومكانها مجموعة المواد المدرجة تحت الفصل الثالث "المزايا والضمانات". والمادة (٢٣) تتحدث عن انتقال ملكية المشروع، ومكانها أيضا الأحكام الخاصة بالمستثمر. والمادة (٢٤) تتحدث عن جواز بيع المستثمر بيع الموجودات المعفاة؛ إلخ.

ووفق الإطار العام النموذجي المبين أعلاه، كان ينبغي أن تسبق الأحكام الخاصة بالمستثمر (المخاطب الرئيس بمشروع القانون تلك الخاصة بالهيئة الوطنية للاستثمار). وكذلك، كان يبنغي إدراج الخاصة بالإعفاءات ضمن تلك الخاصة المزايا، وإدماجها جميعا في الفصل الخاص بالمستثمر.

ومرة أخرى، إذا نظرنا إلى ملخص فصول القانون المبين أعلاه، سنكتشف بسهولة خلوه من فصل عن تسوية المنازعات. وإذا دققنا النظر في مواد القانون، سنجد أن المادة (٢٧) تتحدث عن تسوية المنازعات. وكان يجب تخصيص فصل لتسوية المنازعات وإدراج هذه المادة فيه.

وكذلك، يخلو القانون من باب للجزاءات. وسنجد أن الأحكام الخاصة بالجزاءات موجودة في المادة (٢٨).

المطلب الثاني: أهمية العناوين

من المهم تقسيم مواد مشروع القانون إلى فصول، ووضع عنوان لكل فصل. ويجب أن يكشف عنوان كل فصل عن مضمون المواد التي تندرج تحته، بحيث يكون من السهل على المستخدم معرفة مضمون أحكام مشروع القانون. وقد يكشف عدم تقسيم مشروع القانون إلى فصول، ووضع عناوين لها عن نقص أو خلل في مضمون مشروع القانون.

مثال (١) من دولة الإمارات:

المرسوم بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية.
يتكون القانون من ٤٥ مادة، ولا يتضمن أي تقسيم أو عناوين.

نصائح إرشادية

- تأكد من أن كل باب أو فصل في مشروع القانون يحمل عنوانا يكشف عن مضمونه بوضوح.
- ينبغي أن يكون كل عنوان رئيس هو حاصل جمع العناوين الفرعية التي تتبعه.
- اسأل: هل عنوان الباب يمثل حاصل جمع كل عناوين الفصول؟ وهل عنوان الفصل يمثل حاصل جمع كل عناوين الأقسام التي تتبعه؟

المطلب الثالث: الترقيم

ترقم الأبواب والفصول ترقيماً عدديا ترتيبياً. ومثال ذلك "الباب الأول"، "الباب الثاني"، إلخ. وترقم المواد عن طريق كتابة كلمة "مادة" يليها رقم عددي بين قوسين. ومثال ذلك "مادة (١)"، "مادة (٢)"، إلخ.

وفي حالة تقسيم المادة إلى فقرات، يُفضل ترقيم الفقرات في شكل أرقام متتالية يعقبها شرطة، على النحو الآتي:

"مادة (١):
١- xxxx
٢- xxxx"

وفي حالة تفرع الفقرة إلى فقرات فرعية، ترقم الفقرات الفرعية بحروف أبجدية متبوعة بشرطة، على النحو الآتي:

"مادة (١):
١- xxxx
٢- xxxx
أ- xxx
ب- xxx"

وفي حالة تفرع الفقرات الفرعية إلى بنود وبنود فرعية، توضع الأرقام أو الحروف بين قوسين.

مثال:

١- xxx
٢- xxx
أ- xxx
ب- xxx
(١) xxx
(٢) xxx
(أ) xxx
(ب) xxx

مثال (١):

"قانون العمل الإماراتي:

مادة (٨٣):

١- لا يستحق العامل أية إجازة مرضية مدفوعة الأجر خلال فترة التجربة.

٢- إذا أمضى العامل أكثر من ثلاثة أشهر بعد انتهاء فترة التجربة في خدمة صاحب العمل المستمرة وأصيب بمرض كان له الحق في إجازة مرضية .... وتحسب على النحو التالي:

أ. الخمسة عشر يوماً الأولى بأجر كامل.

ب. الثلاثين يوما التالية بنصف أجر.

ج. المدد التي تلي ذلك بدون أجر."

مثال (٢):

"القانون التجاري المصري:

مادة (٢٧٩):

١. يقع باطلاً:

أ. كل شرط يقضى بإعفاء الوكيل بالعمولة من المسئولية عن هلاك الشيء موضوع النقل كليًا أو جزئيًا أو تلفه.

ب. كل شرط يقضى بإعفائه من المسئولية عما يلحق الراكب من أضرار بدنية.

٢. ويعد في حكم الإعفاء من المسئولية كل شرط يكون من شأنه إلزام المرسل أو المرسل إليه في نقل الأشياء أو الراكب في نقل الأشخاص بدفع كل أو بعض نفقات التأمين ضد مسئولية الوكيل بالعمولة للنقل وكل شرط ينزل بموجبه المرسل أو المرسل إليه أو الراكب للوكيل بالعمولة عن الحقوق الناشئة عن التأمين الذى أبرمه ضد مخاطر النقل."

ويجب أن يتبع النظام القانوني الواحد نظاما واحدا للترقيم. ولا يهم شكل ترقيم الفقرات في داخل المادة بقدر ما يهم الثبات في الشكل المتبع في القانون نفسه، على وجه الخصوص، وسائر القوانين في النظام القانوني نفسه، على وجه العموم. ويجب اعتماد شكل ثابت لترقيم المواد والفقرات في مشروع القانون.

بيْد أن من الملاحظ أن كثيراً من القوانين لا تلتزم بقواعد الترقيم المذكورة أعلاه، ولا يوجد نظام موحد ثابت للترقيم في كل مشروعات القوانين. بل إنه في كثير من الحالات، لا يتبع نظام موحد للترقيم في القانون نفسه.

مثال (١):

"قانون العمل الإماراتي:

مادة (٤٤):

١. يحرر عقد التدريب من ثلاث نسخ على الأقل تودع واحدة منها دائرة العمل المختصة لتسجيلها والتصديق عليها ويحتفظ كل من الطرفين بنسخة مصدق عليها.
٢. إذا تضمن عقد التدريب المطلوب تسجيله نصًا مخالفًا للقانون أو اللوائح أو القرارات التنفيذية الصادرة تطبيقًا لأحكامه، فلدائرة العمل المختصة أن تطلب من المتعاقدين إزالة تلك المخالفة.
٣. إذا لم تبد دائرة العمل المختصة خلال مهلة شهر من إيداع عقد التدريب لديها أية ملاحظات أو اعتراض، اعتبر العقد مصدقًا عليه حكمًا من تاريخ إيداعه.

مثال (٢):

"قانون العمل الإماراتي:

مادة (١٢٣):

أ. إذا فصل العامل تعسفيًا فللمحكمة المختصة أن تحكم على صاحب العمل بدفع تعويض للعامل وتقدر المحكمة هذا التعويض بمراعاة نوع العمل ومقدار الضرر الذى لحق بالعامل ومدة خدمته بعد تحقيق ظروف العمل .....

ب. لا تخل أحكام الفقرة السابقة في حق العامل في المكافأة المستحقة له وبدل الإنذار المنصوص عليهما في هذا القانون.

وفي المثالين (١) و (٢) أعلاه من قانون العمل الإماراتي، اتبع نظام مختلف لترقيم الفقرات في القانون نفسه. فبينما تم ترقيم الفقرات في المادة (٤٤) باستخدام الأعداد الرقمية (١، ٢، إلخ.)، تم ترقيم الفقرات في المادة (١٢٣) باستخدام الحروف الأبجدية (أ، ب، إلخ.).

ويُؤخذ على صياغة القوانين في كثير من الدول العربية، اتباع نظم للترقيم مختلفة ليس فحسب في القوانين التي تصدرها، بل وأحيانا في القانون نفسه.

مثال (١):
"قانون العقوبات المصري
مادة (٣٩):
يعد فاعلاً للجريمة:
أولا: من يرتكبها وحده أو مع غيره.
ثانيا: من يدخل في ارتكابها إذا كانت تتكون من جملة أعمال فيأتى عمدًا عملاً من الأعمال المكونة لها.
مادة (٨٥):
يعتبر سراً من أسرار الدفاع:
١) المعلومات الحربية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية التى بحكم طبيعتها لا يعلمها إلا الأشخاص الذين لهم صفة في ذلك ....
مادة (٨٥ أ):
في تطبيق أحكام هذا الباب:
أ) يقصد بعبارة "البلاد" الأراضى التى للدولة المصرية عليها سيادة أو سلطان.
ب) يعتبر موظفًا عامًا او ذا صفة نيابية عامة أو مكلفًا بخدمة عامة ....

لاحظ أن ثلاث طرق مختلفة اتبعت في ترقيم الفقرت في المواد المذكورة أعلاه في القانون نفسه.

مثال (٢):
قانون الرعاية الاجتماعية العراقي رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠:
يتبع القانون نظام الترقيم الآتي:
مادة (١):
أولا- xx
ثانيا- xx

على حين يتبع قانون الخدمة الجامعية العراقي لسنة ٢٠٠٧ نظام الترقيم الآتي:

المادة ١/
أولا- xx
ثانيا- xx

لاحظ أن كلمة "المادة" مُعرَّفة على عكس كلمة "مادة" النكرة في قانون الرعاية الاجتماعية. لاحظ أيضا أن المادة (٢) من قانون الرعاية الاجتماعية تتكون من ١٣ ماة مرقمة بالترقيم الترتيبي (أولا، ثانيا، ثالثا، إلخ.) وهذا التنظيم لا يتماشى مع معيار سهولة الاستخدام الذي يميل نحو الترقيم بالأعداد (١، ٢، ٣، إلخ.)

لاحظ أيضا أن إدراج ١٣ بندا تحت مادة واحدة يتناقض مع قاعدة الرقم ٧+/-٢، والتي بموجبها يُفضل عدم إدراج أكثر من ٩ بنود في المادة الواحدة.

وكثيرا ما توضع في داخل المادة الواحدة مجموعة من الفقرات غير المرقمة.

مثال (١):

"قانون رقم ٠٤-٠٢ مؤرخ في ٢٣ يونيو سنة ٢٠٠٤، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، في الجزائر:

المادة (١٥): تعتبر كل سلعة معروضة على نظر الجمهور معروضة للبيع.
يمنع رفض بيع سلعة أو تأدية خدمة بدون مبرر شرعي، إذا كانت هذه السلعة معروضة للبيع أو كانت الخدمة متوفرة.
لا يعني هذا الحكم أدوات تزيين المحلات والمنتجات المعروضة بمناسبة المعارض والتظاهرات.

مثال (٢):

قانون رقم ٠٤-١٠ مؤرخ في ١٤ أغسطس سنة ٢٠٠٤ يتعلق بالتربية البدنية والرياضة، في الجزائر:

المادة (٢٦): يمنح الوزير المكلف بالرياضة، بناء على اقتراح الاتحادية الرياضية الوطنية، وبعد أخذ رأي اللجنة الوطنية الأولمبية، صفة رياضي النخبة والمستوى العالي.
يصنف رياضيو النخبة والمستوي العالي في فئات مختلفة متسلسلة على أساس معايير وأداءات محققة.
تحدّد الفئات ومعيير الالتحاق بها والتدرج في إحداها، وكذا شروط فقدان صفة رياضي النخبة والمستوي العالي عن طريق التنظيم.

نصائح إرشادية:

- يجب اعتماد شكل ثابت لترقيم المواد والفقرات في كل مشروعات القوانين.
- في جميع الأحوال، لا تسمح مطلقا باستخدام فقرات غير مرقمة، لأن ذلك سيعيق فهم العلاقة بين الفقرات، ويجعل من الصعب الإحالة إليها.
- عند اتباع نظام للترقيم، يُفضل، في حالة التفرع الكثير للمادة، البدء أولا بالأرقام الترتيبية (أولا، ثانيا، ثالثا، إلخ.)، ثم، الأعداد (١، ٢، ٣، إلخ.)، ثم، الحروف (أ.، ب.، ج.، إلخ.). وفي حالة استخدام فقرات فرعية، يمكن استخدام أشكال مختلفة لنوع الترقيم المستخدم.

الفصل الرابع
الأحكام الفنية (مواد الإصدار)

الفصل الرابع
الأحكام الفنية (مواد الإصدار)

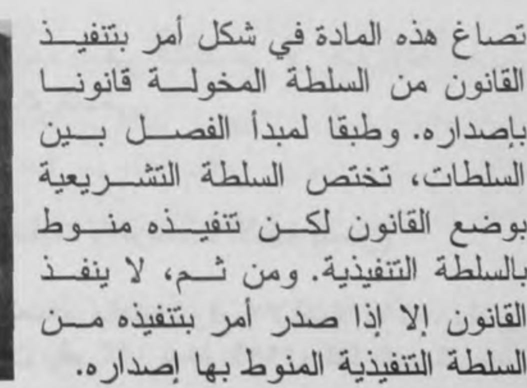
مقدمة

يُقصد بالأحكام الفنية تلك التي تتعلق بالجوانب التنظيمية والفنية للقانون ولا تتعرض لأحكامه الموضوعية. وتعرف هذه الأحكام أيضا باسم "مواد الإصدار" نظرا إلى أن أغلبها يتعلق بعملية إصدار القانون وتنفيذه.

وترد هذه الأحكام، عادة، في نهاية مشروع القانون الموضوعي بدون عنوان، أو تحت عنوان "أحكام ختامية"، وقد ترد أيضا في مشروع قانون (أو مرسوم بقانون) منفصل يتصدر القانون الموضوعي، ويسمى "قانون الإصدار".

وتتضمن هذه الأحكام، عادة، المواد الآتية: الأمر بتنفيذ القانون، الإلغاءات والتعديلات، إن وجدت، الأحكام الحافظة، الأحكام الانتقالية، تفويض الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية للقانون، التكليف بنشر القانون وتحديد موعد سريانه. وسنناقش فيما يلي كل مادة من هذه المواد على حدة.

المبحث الأول: الأمر بتنفيذ القانون


تصاغ هذه المادة في شكل أمر بتنفيذ القانون من السلطة المخولة قانونا بإصداره. وطبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، تختص السلطة التشريعية بوضع القانون لكن تنفيذه منوط بالسلطة التنفيذية. ومن ثم، لا ينفذ القانون إلا إذا صدر أمر بتنفيذه من السلطة التنفيذية المنوط بها إصداره.



وقد يرد الأمر بتنفيذ القانون في مادة منفصلة.

مثال (١):
المرسوم بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية (الإمارات)
مادة (١):
يعمل بهذا القانون بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية...

مثال (٢):
قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ (مصر)
المادة (١):
يعمل بأحكام قانون العمل المرافق لهذا القانون.

وفي كثير من الحالات، يُكتفي بوجود الأمر بتنفيذ القانون في مادة الأمر بنشره وتحديد موعد بدء سريانه. وسنناقش هذه المادة أدناه فيما بعد.

المبحث الثاني: الإلغاءات والتعديلات

المطلب الأول: الإلغاءات

يُقصد بأحكام الإلغاءات، تلك التي تنهي العمل بقانون سابق سواء كان ذلك بإحلال قانون آخر محله أو إبطاله دون إحلال قانون جديد. وقد تصاغ مادة الإلغاء بشكل عام بحيث تلغي "كل نص يخالف أحكام القانون الجديد". وقد يقترن الإلغاء بالتعديل، كما سنرى عند مناقشتنا لمادة التعديلات في البند (ب) أدناه.

وعند إلغاء حكم ما من قانون قائم، ينبغي التأكد من أن هذا الإلغاء لن يؤثر على أية قوانين أخرى تتضمن الحكم الملغي.

مثال (١):
قانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية (مصر)
المادة السابعة:
يُلغى قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، وقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، كما يلغى كل نص يخالف أحكام القانون المرافق.

مثال (٢):
قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٣٤) :
يلغى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٣ .

المادة (٣٥) :
يلغى قانون الاستثمار العربي الصادر عن مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٢.

مثال (٣):
قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣
المادة (٧):
مع مراعاة حكم المادة الثانية من هذا القانون، يلغي قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، كما يلغي كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق.

مثال (٤):
قانون العمل الإماراتي
مادة (١٨٩):
يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون."

مثال (٥):
قانون العمل العماني رقم ٢٠٠٣/٣٥
مادة (٣):
يلغى قانون العمل الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٧٣/٣٤ المشار إليه، وكل ما يخالف القانون المرافق أو يتعارض مع أحكامه.

ولا يكون الإلغاء إلا من قبل السلطة التي وضعت القانون أو سلطة أعلى منها. فلا يجوز للتشريع الفرعي (اللوائح) أن يلغي التشريع العادي (القوانين)، وبالمثل، لا يجوز للتشريع العادي (القوانين) أن تعدل الدستور. وكذلك لا يجوز تعديل أحكام التشريع العادي إلا من قبل السلطة التشريعية (أي بقانون تشريعي آخر أو من قبل سلطة أعلى منها).

وهناك نوعان من الإلغاء؛ الإلغاء الصريح والإلغاء الضمني. ويعتبر الإلغاء صريحا إذا ورد نص في تشريع لاحق يقضى صراحة بإلغاء العمل بحكم التشريع السابق. ويكون الإلغاء ضمنيا إذا جاء حكم في تشريع لاحق يتعارض مع حكم سابق بحيث يفهم منه إلغاء العمل بالحكم السابق ضمنيا.

وثمة طريقتان للإلغاء الضمني؛ الأولى: صدور قانون جديد تتعارض أحكامه مع التشريع القديم ويفهم منه ضمنيا إلغاء العمل بالتشريع السابق، والثانية، صدور قانون جديد ينظم الموضوع الذي سبق تنظيمه على نحو آخر دون أن يشير التشريع الجديد إلى إنهاء العمل بالقانون السابق.

ومن المبادئ الدستورية المتعارف عليها أن البرلمان لا يمكن أن يقيد أيدي أي برلمان لاحق فيما يتعلق بالتشريع. وبالتالي، يجوز إلغاء أو تعديل أي قانون أو جزء من قانون سابق بقانون لاحق. ومن الممكن إلغاء أو تعديل قانون تم سنه في جلسة سابقة بقانون آخر يتم سنه في جلسة لاحقة.



وقد يلجأ صائغ مشروع القانون، نظرا إلى انشغاله أو بسبب الاستعجال، إلى الارتكان إلى الإلغاء الضمني والاعتماد على أن القانون اللاحق يلغي السابق، بدلا من تضمين مشروع القانون المواد أو الأحكام التي يعدلها أو يلغيها. لكن التعب الذي يوفره الصائغ سيدفع ثمنه لاحقا المتقاضون الذين سيذهبون إلى المحكمة لحل المشاكل التي كان ينبغي على الصائغ أن يحلها.

ومن ثم، يجب تضمين مادة للإلغاء الصريح في مشروع القانون إذا كان سيلغي قانونا قائما. ومن المهم أن تكون الجهة التي صاغت مشروع القانون قد فحصت كل القوانين ذات الصلة بموضوعه للتأكد من أن المشروع الماثل لا يعدل أو يلغي قانونا قائما.

ويجب أيضا عدم السماح بالإلغاء "الأعمى" لكل ما يخالف أحكام القانون الجديد، لأن ذلك معناه، ببساطة، أننا نطلب من مستخدميه أن يبحثوا في كل القوانين السابقة لمعرفة ما يخالفه. ومن غير المنطقي أن تترك الجهة التي صاغت القانون هذه المهمة لمستخدميه.

وإذا كان مشروع القانون يلغي موادا أو أحكاما في قانون سابق، من المهم التأكد من أن المواد أو الأحكام الملغاة مذكورة صراحة، كل على حدة وليست ضمن نطاق من المواد أو الأحكام يحدد أولها وآخرها فقط.

مثال:
قانون التحكيم المصري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤:
المادة الثالثة:
تلغى المواد من ٥٠١ إلى ٥١٣ من القانون رقم ١٩٦٨ بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية، كما يلغى أي حكم مخالف لأحكام هذا القانون.

المطلب الثاني: التعديلات

يُقصد بالتعديلات الأحكام التي تستبدل بمادة أو فقرة أوعبارة أو كلمة في قانون سابق، مادة أو حكما أو عبارة أو مسمي آخر في مشروع القانون الجديد. ويمتد معنى التعديل ليشمل الأحكام التي تنص على إضافة أو حذف مادة أو فقرة أو عبارة أو كلمة في قانون سابق.

مثال:
قانون العمل المصري رقم ٢٠٠٣/١٢:
مادة (٧):
تحل تسمية "القانون المرافق" محل عبارة "قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١" أينما وردت في القوانين والقرارات المعمول بها."

وهناك ثلاث طرق تتبع لإدخال التعديلات:

١. التعديل العادي.
٢. إلغاء المادة المعدلة وإعادة صياغتها في مادة جديدة بدلا منها.
٣. إلغاء المادة المعدلة وإضافة مادة جديدة بدلا منها.

وسنتناول فيما يلي كل طريقة على حدة.

الفرع الأول: التعديل العادي

يقصد بالتعديل العادي إدراج حكم يفيد تعديل كلام في قانون قائم إما بإحلال كلام جديد بدلا من كلام موجود فيه، أو بإضافة كلام جديد إليه، أو بحذف كلام منه. وفي معظم التشريعات العربية، يتم هذا النوع من التعديل دون ذكر سياق الكلام الذي يجري فيه التعديل.

أمثلة:
- في المادة ×× في القانون ×× ، تستبدل بعبارة ××× عبارة ××××.
- في المادة ×× في القانون ××، تضاف كلمة ××× بعد كلمة ××××.
- في المادة ×× في القانون ×× ، تحذف عبارة ××× بعد كلمة ××××.
- يستعاض عن المادة (س) في القانون ×× بالمادة (ص).
- في القانون ××، تستبدل عبارة "×××" بعبارة "×××"، أينما وجدت.

ويسمى هذا النوع من التعديلات "بالتعديل الأعمى" لأنه يتم إدخال الكلمات الجديدة مكان الكلمات المستبدلة دون ذكر كل نص المادة أو الفقرة التي وردت فيها. وقد يتم التعديل الأعمى عن طريق الاستبدال (أي إحلال مادة أو فقرة أو فقرة فرعية أو عبارة أو كلمة محل أخرى)، وقد يتم عن طريق الإضافة أو الحذف.

وينصح الفقهاء بعدم استخدام هذه الطريقة لأنها لا توضح السياق الذي يجري فيه التعديل، ولهذا السبب، يسمى هذا التعديل "التعديل الأعمى". وبدلا من ذلك، يُنصح بإدراج المادة أو الفقرة أو العبارة أو الكلمة المحذوفة بالكامل، ثم شطبها مع الإبقاء عليها واضحة، ويدرج بعدها النص الجديد في شكل مميز واضح.

مثال:
- الضريبة على الدخل هي ~~سبعة (٧)~~ ثمانية (٨) في المائة.

وهذا الأسلوب غير شائع في الدول العربية وإن كان ليس ثمة ما يمنع استخدامه.



وعند استخدام هذا الأسلوب، يجب إدراج الفقرة الفرعية، على الأقل، التي يوجد فيها الحكم المعدل. وحتى إذا كان من الممكن أن تحتوي فقرة أو فقرة فرعية ما على كل التعديل، من الأفضل إظهار كل الفقرات (أو الفقرات الفرعية) المحيطة بها، لأن هذا من شأنه أن يوفر سياقا أفضل لأي شخص يحاول قراءة وتقييم التعديل. ولنفس السبب، يجب إظهار كل المادة في حالة عدم وجود فقرات فيها أو تعديل بند في قائمة من البنود. لكن هذه القاعدة

ليست جامدة، وثمة استثناءات لها تتعلق بالملاءمة. ومن ثم، ينبغي الموازنة بين متطلبات توضيح السياق والاعتبارات العملية.

نصائح إرشادية:

- في صيغة "تستبدل"، تدخل الباء على المتروك؛ أي أن المادة (س) في الأمثلة المذكورة أعلاه هي التي ستحذف.
- في مادتي الإلغاء والتعديل، اطلب ذكر سياق الكلام الذي يجري فيه الإلغاء أو التعديل. وتجنب بقدر الإمكان "التعديل الأعمى".

الفرع الثاني: إلغاء المادة القديمة وإعادة صياغتها في مادة جديدة

يستخدم هذا الأسلوب إذا كان التعديل الذي سيتم إدخاله في قانون أو مادة ما كبير أو معقد جدا لدرجة أن التعديل العادي (سواء بطريق الاستبدال أو الإضافة أو الحذف) من شأنه أن يؤدي إلى إرباك القارئ. ووفقا لهذا الأسلوب، تلغى المادة المطلوب تعديلها ويعاد صياغتها دون تحديد الكلام الذي كان موجودا في القانون القديم وتم إلغاؤه أو الكلام الجديد الذي تم إدخاله.

وينبغي استخدام هذا الأسلوب بضبط النفس لأنه يحرم القارئ من فرصة معرفة التغيير الذي تم في القانون، لكن هذا الأسلوب، أحيانا، يكون أفضل طريقة لإدخال التعديل المطلوب.

مثال:
مشروع قانون اتحادي رقم ×× لسنة ٢٠٠٣:
المادة الأولى: يستبدل بنصوص المواد (٤) و (٦) و (٧) و×××× من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ١٩٩٥ المشار إليه النصوص الآتية:

المادة (٤): ××××
المادة (٦): ××××
المادة (٧): ××××
.................."

الفرع الثالث: إلغاء المادة المعدلة وإضافة مادة جديدة

تستخدم هذه الطريقة إذا كان تعديل المادة ليس فحسب معقدا جدا وإنما يعبر عن مفاهيم جديدة تختلف عن تلك المعبر عنها في المادة المعدلة.

مثال:
- تلغى المادة (××) في القانون القائم.
- تضاف إلى القانون القائم المادة التالية رقم (××): ××××

وفي التقليد العراقي، تصاغ مواد الإلغاءات والتعديلات، عادة، في شكل جمل خبرية، مع إدراج كل من النص القديم والجديد.

مثال:
قانون ايجار اراضي الاصلاح الزراعي للشركات الزراعية والافراد رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٣
مادة ١:
ألغيت هذه المادة بموجب قانون تعديل قانون ايجار اراضي الاصلاح الزراعي للشركات الزراعية والافراد رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٣، رقمه ٧٩ صادر بتاريخ ١٩٨٩/٠١/٠١ واستبدلت بالنص الاتي:

أ- لوزارة الزراعة والري ايجار مساحات من اراضي الاصلاح الزراعي الفائضة عن حاجة الفلاحين للشركات الزراعية العراقية والعربية او للافراد مدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد على خمس وعشرين سنة.
ب- يجوز لوزير الزراعة والري تجديد عقد الايجار لمدة خمس سنوات في كل مرة وفقا للشروط التي يراها ضرورية وقت التجديد بما في ذلك اضافة التزامات جديدة على المستاجر تتضمن الزامه بزراعة نوع معين من المزروعات او العناية بالارض وفقا لاساليب معينة وغير ذلك.

النص القديم للمادة الملغاة بموجب المادة (١) من قانون تعديل قانون ايجار اراضي الاصلاح الزراعي للشركات الزراعية رقم ٣٥/ لسنة ١٩٨٣، رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٨:

لوزارة الزراعة والري ايجار مساحات من اراضي الاصلاح الزراعي الفائضة عن حاجة الفلاحين للشركات الزراعية العراقية والعربية او للافراد لمدة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد على عشرين سنة قابلة للتجديد.

النص الاصلي القديم للمادة:

لوزارة الزراعة والاصلاح الزراعي ايجار مساحات من اراضي الاصلاح الزراعي الفائضة عن حاجة الفلاحين للشركات الزراعية والعربية او للافراد، على ان يراعى في ذلك ما ياتي:-

أ – ان لا تقل مدة عقد الايجار عن خمس سنوات ولا تزيد على عشرين سنة قابلة للتجديد .
ب – ان تعطى الاولوية في الايجار للشركات او الافراد الذين يتعهدون بزراعة المحاصيل الصناعية .

وبالنظر إلى الفقرة الافتتاحية للمادة (١) في القانون الجديد المذكورة أعلاه، نجد أن صيغة "الاستبدال" استخدمت بطريقة خاطئة؛ إذ تنص المادة على ما يأتي "ألغيت هذه المادة .... واستبدلت بالنص الآتي......." وكما سبق القول، تدخل الباء في صيغة "تستبدل" على المتروك. ومن ثم، الأدق في التعبير، أن نقول "يُسستبدل بهذه المادة النص الآتي........" أو "يُستعاض عن هذه المادة......، بالنص الآتي......"

ومع ذلك، فإنه حتى مع تصحيح هذا الخطأ اللغوي فإن إدراج كل من النص الملغى والنص الأصلي القديم في متن المادة يُرهق مستخدم القانون. وبدلا من ذلك، يمكن إدراج النص الأصلي القديم الملغى في الهامش السفلي، والاحتفاظ فقط بالنص الجديد في متن القانون. وفي هذه الحالة، تصاغ المادة بصيغة الاستبدال؛ فيقال: "تسبدل بالمادة (١) من القانون رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٨ المادة الآتية: ......" أو بصيغة "الاستعاضة"؛ فيقال: يُستعاض عن المادة ......، بالمادة ......" ثم، يُشار في الهامش إلى نص المادة الملغاة ونص المادة في القانون الأصلي القديم.

المبحث الثالث: المواد الحافظة

يُقصد بالمادة الحافظة تلك التي تقضي باستمرار العمل بقانون قائم سيتأثر بسريان القانون الجديد. وعندما يتضمن مشروع القانون أحكاما تحد من حقوق أو امتيازات أفرادا معينين أو تعدلها أو تضر بها، قد يكون من الضروري النظر في إدخال مادة حافظة لحماية أولئك الذين كانوا يتصرفون ارتكانا إلى القانون القائم.

وتتمثل أهمية هذه الأحكام في أنها تمنع القضاء من تطبيق قاعدة الإلغاء الضمني لتشريعات قائمة لا توجد نية لإلغائها، لأن عدم النص الصريح علي إلغائها في التشريع الجديد وعدم النص الصريح علي تثبيتها قد يؤدي إلى اعتبارها ملغية ضمنا. ولمنع القضاء من هذا التفسير، يدرج نص صريح يفيد باستمرار العمل بنظام قائم إما بشكل دائم أو لحين تعديله.

مثال (١):
الفصل الثاني: أحكام ختامية
قانون الرعاية الاجتماعية لسنة ١٩٨٠
مادة ١٠٣
لا يمنع هذا القانون من تطبيق احكام اي قانون او قرار يتعلق بالمعوقين ويمنحهم حقوقا افضل مما ورد في هذا القانون.

مثال (٢):
قانون العمل المصري رقم ٢٠٠٣/١٢:
المادة (٢): تظل الأحكام الواردة بالتشريعات الخاصة ببعض فئات العمال سارية وذلك إلى أن يتم إبرام ونفاذ الاتفاقيات الجماعية بشأنها وفقاً لأحكام القانون المرافق. وتعتبر المزايا الواردة بتلك التشريعات الحد الأدنى الذي يتم التفاوض علي أساسه.

مثال (٣):
المادة (٤) من قانون العمل المصري رقم ٢٠٠٣/١٢
لا تخل أحكام القانون المرافق بحقوق العمال السابق لهم الحصول عليها من أجور ومزايا مستمدة من أحكام القوانين واللوائح والنظم والاتفاقيات والقرارات الداخلية السابقة علي العمل بأحكامه.

مثال (٤):
قانون العمل المصري رقم ٢٠٠٣/١٢
المادة (٦):
يستمر سريان القرارات التنفيذية لقانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ فيما لا يتعارض مع أحكام القانون المرافق، وذلك إلى أن يصدر وزير القوي العاملة والهجرة القرارات المنفذة له في مدة لا تجاوز تسعين يوما من تاريخ العمل به.

المبحث الرابع: المواد الانتقالية

يقصد بالمواد الانتقالية تلك التي تمهد للانتقال من تطبيق تشريع سابق إلى تطبيق تشريع جديد يعدله أو يلغيه. وتتمثل أهمية الأحكام الانتقالية في أنها تعطي فرصة لمستعملي التشريع الجديد لمعرفة متطلباته بالنسبة إليهم خلال فترة كافية قبل تطبيقه عليهم.

وقد تستخدم الأحكام الانتقالية لتوضيح الإجراءات واجبة الاتباع عند تحويل المسؤولية عن برنامج ما من جهاز إلى آخر، أو أثر التغييرات التي يدخلها القانون الجديد على الحقوق والمسؤوليات القائمة، أو السلطات والواجبات المؤقتة عند تطبيق (أو إلغاء) برنامج ما على مراحل، أو نقل السلطات بين مجالس إدارات أو قطاعات معينة.

مثال (١):
لا تتأثر بهذا القانون مدد ولاية أعضاء مجلس محافظي هيئة تأمينات ألاسكا الذين يتولون مهامهم يوم سريان هذا القانون. وتنتهي مدد ولايتهم وفقا للأحكام المنصوص عليها قبل سن هذا القانون.

مثال (٢):
يستمر أثر، ويجوز أن تستمر أو تستكمل، القضايا والمرافعات والتحقيقات وغير ذلك من الإجراءات المعلقة بموجب قانون ما يعدله أو يلغيه هذا القانون أو فيما يتعلق بالمهام التي ينقلها هذا القانون، بصرف النظر عن أي نقل للمهام أو تعديل أو إلغاء منصوص عليه في هذا القانون.

وثمة علاقة وثيقة بين الأحكام الحافظة والأحكام الانتقالية، ويكمن الفرق بينهما في أنه بينما تسعي الأحكام الحافظة لتثبيت أوضاع قائمة وعدم إحداث أي تغيير عليها، تسعى الأحكام الانتقالية لإحداث التغيير بشكل سلس لتفادي سلبيات التغيير المفاجئ.

المبحث الخامس: تفويض الصلاحيات التشريعية

يقصد بمادة تفويض الصلاحيات التشريعية تلك التي يتم بموجبها تفويض جهة معينة في السلطة التنفيذية بإصدار تشريع فرعي ينظم مسائل معينة تتعلق بالقانون. وتشمل التشريعات الفرعية اللوائح التنفيذية، والقرارات الوزارية ذات الصلة، وخلافه.

مثال (١):
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٢٢٥):
يتولى المجلس التنفيذي وضع اللائحة الداخلية لعمل اللجنة المشار إليها في المادة السابقة، ويراجع توصياتها ويتخذ قراراته بشأنها.

المادة (٢٢٧):
يتولى المجلس التنفيذي إصدار أي أنظمة قد تساعد في تطوير الموارد البشرية في الدوائر الحكومية، وتشمل هذه الأنظمة على وجه الخصوص......

مثال (٢):
قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٣٠)
لمجلس الوزراء :
أولاً : إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون .
ثانياً : إصدار أنظمة داخلية تحدد تشكيلات الهيئة وتقسيماتها ومهامها وسير العمل فيها وصلاحيات الهيئة والشؤون المالية وشؤون الموظفين و أية أمور أخرى.

المادة (٣١):
للهيئة إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ الأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء وفق أحكام هذا القانون .

مثال (٣):
قانون الجمعيات لسنة ٢٠٠٠
مادة ٤٧
للوزير اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون.

مثال (٤):
قانون التستر الإماراتي:
المادة (٦): يصدر الوزير اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بالتنسيق مع السلطات المختصة.

وتكمن أهمية تفويض الوزير المختص بإصدار القرارات المنفذة للقانون في أن هذا الأسلوب يوفر وقت وجهد أعضاء الهيئة التشريعية ويمكنهم من التركيز علي مناقشة المسائل الأساسية والرئيسية المدرجة في القانون دون التطرق إلى مسائل تفصيلية معقدة. وفضلا عن ذلك، يؤدي هذا الأسلوب إلى تحسين صياغة القانون الموضوعي حيث يحد من طول المواد الواردة به مما يسهل لفت انتباه المخاطبين بالقانون إلى المواد الأساسية فيه.

المبحث السادس: الأمر بنشر القانون وتحديد موعد بدء سريانه

تجمع هذا المادة بين الأمر بنشر القانون في الجريدة الرسمية وتحديد موعد لبدء سريانه، وتوضع عادة في آخر مشروع القانون.

مثال (١):
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٢٣١):
يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به بعد مرور ستة أشهر من تاريخ النشر.

مثال (٢):
قانون العمل الإماراتي
المادة (١٩٢):
على وزير العمل والشؤون الاجتماعية إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وعلى الوزارات كل فيما يخصه تنفيذ أحكامه.

مثال (٣):
قانون الجمعيات العراقي لسنة ٢٠٠٠
مادة ٤٨:
ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

مثال (٤):
قانون المناقصات العامة في الكويت رقم ١٩٦٤/٣٧
مادة (٦٦): على الوزراء- كل فيما يخصه- تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وما لم ينص القانون على تاريخ آخر للعمل به غير تاريخ نشره، يجوز أن يحدد مشروع القانون تاريخا محددا لبدء سريانه، أو مواعيد مختلفة لسريان أحكام مختلفة.

مثال (١):
قانون الرعاية الاجتماعية العراقي لسنة ١٩٨٠
مادة ١٠٦
ينفذ هذا القانون بعد مرور ستين يومًا على تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

مثال (٢):
قانون العمل الإماراتي
مادة (١٩٣): ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد مرور ستين يوما من تاريخ نشره.

مثال (٤):
قانون مكافحة التستر الإماراتي
ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد مرور سنتين من تاريخ نشره.

ويتيح تحديد تاريخ لاحق لبدء السريان عدة مزايا؛ أهمها: أنه يعطي الأطراف المتأثرة بالقانون الوقت اللازم للاستعداد لمواجهة الآثار المترتبة عليه، ويعطي الوزراء والإدارات الوقت الكافي لصياغة اللوائح والأوامر الضرورية بعد التشاور المناسب مع الأطراف المعنية. وكذلك، قد يكون الهدف تهيئة أوضاع معينة تكفل نجاح تنفيذ القانون.

أما العيب الرئيس فيتمثل في أنه قد يكون من الصعب التنبؤ بموعد معين لتنفيذ القانون، وقد لا يتم تنفيذه على الإطلاق، خاصة إذا كانت المدة بين تاريخ نشر القانون وتاريخ العمل به طويلة بشكل مبالغ فيه (على سبيل المثال، سنتين، كما هو الحال في قانون مكافحة التستر التجاري الإماراتي).

وتجدر ملاحظة ما يلي:

١- أن القانون قد يدخل حيز التنفيذ في تاريخ معين ينص عليه الدستور بدون الحاجة إلى النص على ذلك في مادة بدء السريان.
٢- إذا نص مشروع القانون على بدء سريان القانون في تاريخ محدد، فإن النص يصاغ في شكل أمر "يُعمل بهذا القانون....." ولا يصاغ في شكل عبارة خبرية "يسري هذا القانون....".
٣- هناك حالات قد يكون فيها من الضروري تحديد تواريخ سريان لأحكام معينة في القانون تختلف عن باقي أحكام القانون.

نصائح إرشادية

- في حالة إلغاء مواد بقوانين سابقة، تأكد من النص صراحة في مشروع القانون على الإلغاء الصريح، وعدم الارتكان إلى الإلغاء الضمني والاعتماد على أن القانون اللاحق يلغي السابق،

- لا تسمح بالإلغاء "الأعمى" لكل ما يخالف أحكام القانون الجديد، لأن ذلك معناه، ببساطة، أننا نطلب من مستخدميه أن يبحثوا في كل القوانين السابقة لمعرفة ما يخالفه. ومن غير المنطقي أن تترك الجهة التي صاغت القانون هذه المهمة لمستخدميه.

- إذا كان مشروع القانون يلغي موادا أو أحكاما في قانون سابق، من المهم التأكد من أن المواد أو الأحكام الملغاة مذكورة صراحة، كل على حدة وليست ضمن نطاق من المواد أو الأحكام يحدد أولها وآخرها فقط.

- لا تسمح "بالتعديل الأعمى"، والذي بموجبه يتم إدخال الكلمات الجديدة مكان الكلمات المستبدلة دون ذكر كل نص المادة أو الفقرة التي وردت فيها لأنه لا يوضح السياق الذي يجري فيه التعديل. وبدلا من ذلك، يُنصح بإدراج المادة أو الفقرة أو العبارة أو الكلمة المحذوفة بالكامل، ثم شطبها مع الإبقاء عليها واضحة، ويدرج بعدها النص الجديد في شكل مميز واضح.

- إذا كان مشروع القانون يتضمن موادا من شأنها أن تحد من حقوق أو تضر بها، من الضروري إدراج "مادة حافظة" تحافظ على حقوق أولئك الذين كانوا يتصرفون ارتكانا إلى القانون القائم. وتتمثل أهمية هذه المادة في أنها تمنع القضاء من تطبيق قاعدة الإلغاء الضمني لتشريعات قائمة لا توجد نية لإلغائها، لأن عدم النص الصريح علي إلغائها في التشريع الجديد وعدم النص الصريح علي تثبيتها قد يؤدي إلى اعتبارها ملغية ضمنا. ولمنع القضاء من هذا التفسير، يدرج نص صريح يفيد باستمرار العمل بنظام قائم إما بشكل دائم أو لحين تعديله.

الفصل الخامس
الأحكام الموضوعية لمشروع القانون

المبحث الأول
التعريفات والأحكام العامة

المطلب الأول: التعريفات

يتضمن قسم التعريفات الكلمات والعبارات التي يتكرر ذكرها في مشروع القانون أو التي قد يثور الشك حول معناها. وهناك نوعان من التعريفات؛ التعريف "المُعجمي"، والتعريف "الاصطلاحي". ويعني الأول تعريف الكلمة بطريقة المعاجم بحيث يشمل التعريف كل عناصر الكلمة المُعرَّفة.

مثال:
تعريف كلمة "يافطة" بأنها تعني أي عرض يستخدم أشكالا أو حروفا أو رسومات توضيحية أو أدوات زينة، يُصمَّم أو يُستخدم للدعاية أو الإعلان أو لتوضيح الاتجاه.

أما التعريف الاصطلاحي، فلا يشمل كل عناصر الكلمة المُعرفة، وإنما يُضيق نطاق هذه العناصر أو يوسعها.

مثال:
تعريف كلمة "تونة" بانها تشمل في معناها سمك المكاريل.

ويمكن تصنيف التعريفات الاصطلاحية إلى ثلاثة أنواع رئيسة:

١) التعريفات الاصطلاحية الكاملة (مثال "يُقصد بلفظ صاحب العمل كل شخص طبيعي أو اعتباري يستخدم عاملا أو أكثر لقاء أجر مهما كان نوعه").
٢) التعريفات الاصطلاحية الجزئية (مثال "لفظ المنزل يشمل في معناه قطعة الأرض المقام عليها المبنى").
٣) التعريفات الاصطلاحية المركبة (مثال "لفظ الطريق السريع يعني الطرق السريعة بين المدن بما فيها المداخل والجسور والكباري ومنافذ تقاطع الطرق وطرق الخدمات").

ويستخدم أسلوب التعريف لتحقيق ما يأتي:

١) تفادي التكرار، ومن ثم، تقليل عدد الكلمات المستخدمة في مشروع القانون.
٢) تفادي احتمال تفسير الكلمة بمعانٍ متعارضة وذلك عن طريق تعريف الكلمة بمعنى واحد فقط.
٣) توخي الدقة والوضوح عن طريق عدم ترك مسئولية تعريف الكلمة للقارئ.
٤) تعريف الكلمات الصعبة والفنية.

ويأتي قسم التعريفات، عادة، في صدر الأحكام الموضوعية لمشروع القانون مسبوقا بعبارة استهلالية.

مثال (١):
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٢):
يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المبينة قرين كل منها ما لم يدل السياق على خلاف ذلك:
الدولة : دولة الإمارات العربية المتحدة.
الإمارة : إمارة دبي

مثال (٢):
قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦
المادة (١) :
يقصد بالعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المقابلة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك.

ويُقصد بعبارة "ما لم يدل السياق على خلاف ذلك" أو "ما لم تدل القرينة على غير ذلك"، الاحتياط بحيث إذا كانت الكلمة مستخدمة في القانون بمعناها المعتاد في اللغة، وليس الاصطلاحي في قسم التعريفات، لا تفسر على حسب معناها الاصطلاحي بل على حسب معناها المعتاد في اللغة وفقا للسياق الذي وردت فيه.

وفي رأينا أنه ينبغي تجنب استخدام هذه العبارة للأسباب الآتية:

١. إن وجودها سيرهق مستخدم القانون لأنها تعني، ببساطة، أن مستخدم القانون عليه، في كل مرة يرد فيها المصطلح المعرّف، أن يسأل نفسه: هل الكلمة مستخدمة بمعناها المعتاد أم بمعناها الاصطلاحي؟ وعليه، أن يحكم بنفسه ما إذا كان سياق الكلام يقتضي استخدامها بمعناها المعتاد، أم لا، في حين أن هذه هي مهمة الصائغ. ومعنى ذلك، أننا نطلب من مستخدم القانون أن يقوم بعمل الصائغ.
٢. إن وجودها قد يؤدي إلى وجود ثغرة في تفسير النص الذي ترد فيه لأنها قد تفسر بمعنى من اثنين؛ المعنى الاصطلاحي المعرّف في القانون، والمعنى المعتاد الذي يعتمد على سياق الكلام.
٣. إن من السهل على الصائغ، فضلا عن أن هذه هي مهمته، أن يتبين ما إذا كانت الكلمة مستخدمة في سياق مشروع القانون بمعناها المعتاد أم بمعناها الاصطلاحي. فإذا كانت الكلمة مستخدمة في سياق ما في مشروع القانون بمعناها المعتاد، عليه أن يوضح ذلك.

وهناك ثلاث طرق تستخدم لترتيب المصطلحات المُعرَّفة في قسم التعريفات؛ الأولى، ترتيب المصطلحات على حسب الترتيب الأبجدي للمصطلحات المُعرَّفة. أما الطريقة الثانية، فيتم بموجبها ترتيب المصطلحات على حسب أهمية المصطلح في القانون.

<u>مثال:</u>
قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء مؤسسة دبي لتنمية المرأة
المادة (٢):
يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المبينة إزاء كل منها، ما لم يدل سياق النص على خلاف ذلك.

الحاكم	: صاحب السمو حاكم دبي
الإمارة	: إمارة دبي
الحكومة	: حكومة دبي
المجلس التنفيذي	: المجلس التنفيذي للإمارة
المؤسسة	: مؤسسة دبي لتنمية المرأة
الرئيس	: رئيس المؤسسة
مجلس الإدارة	: مجلس إدارة المؤسسة
المدير التنفيذي	: المدير التنفيذي للمؤسسة

ووفقا للطريقة الثالثة، يتم ترتيب المصطلحات في قسم التعريفات على حسب أسبقية ورودها في القانون.

وفي رأينا، أن الترتيب الأبجدي هو الأدق والأصح بالنظر إلى الغرض من قسم التعريفات وهو تسهيل الإحالة.

وبدلا من تكرار تعريف مصطلحات معينة في كل قانون، كما هو الحال في مصطلحات "الدولة"، أو "الإمارة"، أو "الحاكم"، أو "الحكومة"، أو "المواطن"، أو "الأجنبي"، إلخ.، يمكن وضع قانون للتفسير يتضمن تعريفات للكلمات المتكررة في القوانين، وبذلك يتم تجنب إدراج هذه التعريفات في كل قانون (انظر المثال أعلاه، المادة ٢ من قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء مؤسسة دبي لتنمية المرأة، وكذلك قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي لسنة ١٩٩٢).

وينبغي عدم إدراج تعريفات لألفاظ بمعانيها المعتادة في اللغة العادية. وكذلك، ينبغي عدم تعريف لفظ ما إلا إذا كان هناك مقتضى لذلك. ومثال ذلك، تعريف لفظ معين لا يرد في مشروع القانون سوى مرة واحدة أو مرتين فقط. أو تعريف كلمة لها معنى مألوف ومفهوم بوضوح ولا تحتاج إلى تفسير.

وينبغي أيضا عدم الإسراف، دون مبرر، في تعريف المصطلحات.

مثال:
قانون حماية البيئة ومكافحة التلوث (سلطنة عُمان)
تضمن قسم التعريفات في القانون ٤٨ مصطلحا مُعرفا في ٦ صفحات على حين تبلغ كل صفحات القانون ١٣ صفحة، ومعظم الكلمات الواردة في التعريفات لا تحتاج إلى تعريف. ومثال ذلك، تعريف الهواء. ومعظم المصطلحات المُعرفة لم ترد سوى مرة أو مرتين أو ثلاث مرات، على الأكثر.

والأدق في التعبير، عدم تعريف الكلمات التي لا تحتاج إلى تعريف، أو تعريف المصطلحات في أماكن ورودها، إذا لم ترد سوى في مكان واحد.

وينبغي أيضا عدم ترقيم المصطلحات في مادة التعريفات، بل يُكتفي بوضع المصطلح المُعرف بين قوسين صغيرين، وترتيبها على حسب الترتيب الأبجدي.

مثال للترقيم الخاطئ للمصطلحات المُعرفة:
قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦
المادة (١) :
يقصد بالعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المقابلة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك.
أ . المجلس: مجلس الوزراء.
ب . الهيئة الوطنية للاستثمار: هي الهيئة التي شكلت بموجب هذا القانون المسؤولة عن.....
ج. هيئة الإقليم: .....

وينبغي ألا يتضمن قسم التعريفات أحكاما موضوعية تتصل بموضوع القانون.

مثال (١):
إدراج نص في تعريف الأجر "بأنه يدفع بالعملة الوطنية".

مثال (٢):
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٢): التعريفات
....
لجنة المخالفات الإدارية : اللجنة التي تشكل في كل دائرة للنظر في المخالفات التأديبية التي تقع من موظفيها
لجنة التظلمات والشكاوى : اللجنة التي تشكل في كل دائرة للنظر في التظلمات والشكاوى التي تقدم من موظفيها
اللجنة الطبية : اللجنة الطبية التي يصدر بتشكيلها قرار من مدير عام دائرة الصحة والخدمات الطبية بدبي

وكذلك ينبغي عدم إدراج تعريف ضمن مواد الإصدار.

مثال (١):
قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨
المادة الثانية: يُقصد بالسلطة المختصة، في تنفيذ أحكام القانون المرافق، الوزير ومن له سلطاته، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة، كل في نطاق اختصاصه.

مثال (٢):
قانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري
المادة الثانية: مع عدم الإخلال بأحكام القرار بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٧١، يُقصد بالجهة الإدارية في تطبيق أحكام القانون المرافق وزارة الشئون الاجتماعية، كما يُقصد بالمحكمة المختصة، محكمة القضاء الإداري .....

وكذلك ينبغي عدم إدراج أكثر من تعريف في فقرة واحدة، كما في المثال (٢) أعلاه، بل ينبغي تخصيص فقرة لكل تعريف.

وإذا كان المصطلح المُعرَّف لا يرد سوى في قسم معين من مشروع القانون، يجوز تعريفه في أول القسم الذي يرد فيه.

مثال:
قانون الرعاية الاجتماعية العراقي لسنة ١٩٨٠
الفصل الأول: مفهوم الأسرة
مادة ٩
اولا – يقصد بالأسرة لأغراض هذا القانون الزوج أو الزوجة أو كلاهما والأولاد. إن وجدوا، أو الأولاد لوحدهم. ولا يعتد بمحل سكن أفرادها.

وينبغي المحافظة على ثبات التعبير في التعريفات. فمثلا، لا يجوز استخدام المصطلح المُعرَّف نفسه لأكثر من معنى.

مثال:
في المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦، عُرِّفت عبارة "الهيئة الوطنية للاستثمار" في الفقرة (ب) من التعريفات بأنها "الهيئة التي شكلت بموجب هذا القانون المسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الضوابط لها ومراقبة تطبيق الضوابط والتعليمات في مجال الاستثمار وتختص بالمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية ذات الطابع الاتحادي حصرا". وفي الفقرة (هـ) من المادة نفسها، عُرِّفت كلمة "الهيئة" بأنها "الهيئة الوطنية للاستثمار أو هيئة المحافظة حسب الأحوال".

وبموجب النظرية التشريعية الحديثة، يُفضل تعريف كل مصطلح من المصطلحات المعرفة في المكان الذي يرد فيه أول مرة في القانون. ثم إدراج قسم للتعريفات في ملحق في آخر القانون وتنظيمه في شكل فهرس للتعريفات مع بيان أرقام الصفحات والمواد التي يرد فيها كل مصطلح.

نصائح إرشادية:

- إذا وردت في العبارة الاستهلالية لمادة التعريفات عبارة "ما لم يدل سياق النص على غير ذلك"، اطلب حذفها لأنها تعني، ببساطة، أن مستخدم القانون سيتعين عليه في كل مرة ترد فيها أن يجهد نفسه لمعرفة ما إذا كانت الكلمة مستخدمة بمعناها المعتاد أم بمعناها المُعرف، في حين أن هذه هي مهمة الصائغ.
- اسأل: هل التعريف يساعد مستخدم القانون على فهمه بسهولة، أم يزيده صعوبة؟
- إذا كان المصطلح لم يرد في كل مشروع القانون سوى مرة واحدة فقط في مكان واحد، فيمكن الاكتفاء بتعريفه في مكان وروده فقط.
- إذا كان المصطلح مستخدما بنفس المعنى الشائع له، فلا داعي لتعريفه.
- تأكد من أن المصطلح المعرّف لا يشير إلى معان مختلفة لا علاقة بينها.
- إذا كان التعريف لا يضيف للكلمة معنى مهما ولا يستخدم مرارا في مشروع القانون، اطلب حذفه.
- إذا كان تعريف الكلمة يتضمن معنى لا يدخل في معناها، اطلب إعادة النظر فيه؛ مثال: تعريف كلمة "كلب" بأنها تشمل في معناها كلمة "قطة".
- إذا كان التعريف يتضمن حكما موضوعيا، اطلب حذفه من باب التعريفات وإدراجه في المكان المخصص له في مشروع القانون.
- رتب التعريفات على حسب الترتيب الأبجدي وليس على حسب أهمية المصطلح أو ترتيب وروده في القانون.

المطلب الثاني: الأحكام عامة

الفرع الأول: عناصر الأحكام العامة

تتضمن المواد التي تُدرج في قسم "الأحكام العامة" ما يأتي:

١. الهدف من القانون
٢. المبادئ الرئيسة التي ينبني عليها مشروع القانون.
٣. نطاق السريان الموضوعي (الأشخاص أو الأشياء الذين يسري عليهم، أو لا يسري عليهم، أحكام مشروع القانون).

٤. نطاق السريان المكاني لمشروع القانون.

وسنناقش فيما يأتي كل مادة على حدة.



أولا- الهدف من القانون

تبين هذه المادة الأسباب التي دعت لسن مشروع القانون أو الأهداف التي يسعى لتحقيقها. وتوضح هذه المادة العيوب أو الأضرار التي صُمم مشروع القانون لإصلاحها. وتجدر الإشارة إلى أن استخدام هذه المادة دخيل على نظام التقنين المدني. وكما سبق القول، استحدثت هذه المادة في نظام القانون العام لتحل محل قسم الديباجة بمفهومه في النظام الأنجلو-أمريكي. وكانت الديباجة تستخدم لشرح الأسباب أو العيوب التي وُضع القانون من أجلها، وتدريجيا اختفت الديباجة وحل محلها العنوان الطويل، ومادة "الهدف من القانون" (انظر الفصل الثاني، تنظيم مشروع القانون، المبحث الثالث: الديباجة). بيد أن دولا كثيرة في نظام التقنين المدني تستخدم حاليا هذه المادة في قوانينها.

مثال (١):
قانون الجمعيات العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠
مادة ٢
يهدف هذا القانون الى تنظيم الجمعيات في العراق وفق مبادىء واهداف ثورة ١٧ - ٣٠ تموز العظيمة.

مثال (٢):
قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦
"الأهداف والوسائل
المادة (٢) يهدف هذا القانون الى ما يأتي :

اولاً : تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للاسهام في عملية تنمية العراق وتطويره وتوسيع قاعدته الإنتاجية والخدمية وتنويعها .
ثانياً : تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة لتأسيس المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الأسواق المحلية والأجنبية .
ثالثاً : تنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل للعراقيين.
رابعاً : حماية حقوق وممتلكات المستثمرين .
خامساً : توسيع الصادرات وتعزيز ميزان المدفوعات والميزان التجاري للعراق."

مثال (٣):
المادة الأولى من قانون حماية المستهلك (لبنان):
يهدف هذا القانون إلى:

- تحديد القواعد العامة التي ترعى حماية المستهلك وصحة وسلامة السلع والخدمات وجودتها.
- صون حقوق المستهلك وتأمين شفافية المعاملات الاقتصادية التي يكون المستهلك أحد أطرافها.
- حماية المستهلك من الغش والإعلان الخادع والحؤول دون استغلاله.

وتعتمد المحاكم على هذه المادة، إن وجدت، في تفسير العبارات غير الواضحة أو المثيرة للالتباس في مشروع القانون. ولذلك، يُفترض ألا يحتاج مشروع القانون المصاغ صياغة جيدة إلى هذه المادة التي تبدو غريبة. ومع ذلك، من الضروري أحيانا التعبير عن الأسباب التي دعت إلى سن مشروع القانون. ومثال ذلك، عندما يغير القانون ممارسات أساسية، أو أعراف، أو قانون سائد.

ثانيا- المبادئ العامة التي تحكم موضوع القانون

تتضمن هذه المواد، عادة، القواعد العامة التي تمس جوهر القانون وتمثل فلسفته وأهدافه. وبعض هذه المواد تصاغ في شكل مبادئ عامة، وبعضها الآخر يصاغ في شكل حقوق، وفي كل الأحوال، تسري القواعد العامة أو المبادئ أو الحقوق المعبر عنها في هذه المادة على كل مواد مشروع القانون.

مثال (١):
" قانون العمل الإماراتي رقم (٨) لسنة ١٩٨٠
مادة (٢):

اللغةالعربية هي اللغة الواجبة في الاستعمال بالنسبة إلى جميع السجلات والعقود والملفات والبيانات وغيرها مما هو منصوص عليه في هذا القانون ...."

مثال (٢):

قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨

مادة (٢):

تخضع كل من المناقصة العامة والممارسة العامة لمبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة....

ملحوظه:

قارن ما ورد في المادة (٢) أعلاه في قانون المناقصات المصري بما ورد في ديباجة قانون الأمم المتحدة النموذجي في شأن اشتراء السلع والإنشاءات والخدمات.

مثال (٣)

قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦

مادة (٣)

لكل عراقي وعراقية حق تاسيس جمعية او الانتماء اليها او الانسحاب منها وفق احكام هذا القانون.

مثال (٤):

قانون حماية المستهلك (مصر):

مادة (٢):

حرية ممارسة النشاط الاقتصادي مكفولة للجميع، ويحظر على أي شخص إبرام أي اتفاق أو ممارسة أي نشاط يكون من شأنه الإخلال بحقوق المستهلك الأساسية وخاصة...."

ثالثا- النطاق الموضوعي



يصدر القانون، غالبا، ليسري على فئة معينة أو نشاط معين، ولا يسري على غيره. ومن ثم، تحدد هذه المادة الفئة أو النشاط الذي يسري عليهما القانون، وتلك التي لا يسري عليها. وعادة، تصاغ هذه المادة في شكل فقرتين أو مادتين؛ الأولي تحدد الفئات أو النشاط الذي يسري عليهما القانون، والثانية، تحدد الفئات أو النشاط الذي لا يسري عليهما.

مثال (١):
نظام العمل السعودي لسنة ١٣٨٩هجرية
مادة ٢: تسري أحكام هذا النظام على:
أ- كل عقد يتعهد بمقتضاه أي شخص بأن يعمل لمصلحة صاحب العمل وتحت إدارته وإشرافه مقابل أجر.
ب- عقود التدرج (التلمذة الصناعية).
ج- عمال الحكومة والهيئات المحلية والمؤسسات الخيرية والمؤسسات العامة.
مادة ٣: يستثنى من تطبيق أحكام هذا النظام:
أ- العمال في المنشآت العائلية التي لا تضم سوي أفراد أسرة صاحب العمل.
ب- الأشخاص الذين يشتغلون في المراعي أو الزراعة فيما عدا......
ج- خدم المنازل ومن في حكمهم.
مادة ٤: ما لم يرد نص خاص لا تسري أحكام الفصل الثامن والمواد (١٦٤، ١٦٥، ١٦٦) على ما يلي:
أ- العمال الذين يعملون في محال لا تدار بآلات ميكانيكية، وتستخدم عادة أقل من خمسة عمال وليست من الأعمال التي ينشأ عنها مرض مهني مما هو منصوص عليه في جدول أمراض المهنة.
ب_ الملاحين والربابنة ....

مثال (٢)
قانون العمل الإماراتي
مادة (٣):
لا تسري أحكام هذا القانون على الفئات الآتية.....".

مثال (٣):
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٣):
تسري أحكام هذا القانون على الموظفين المدنيين وغير المواطنين العاملين في الدوائر الحكومية، التي يصدر بإخضاعها لهذا القانون مرسوم من الحاكم، كما يخول رئيس المجلس التنفيذي إصدار القرارات اللازمة لإضافة أية دوائر أخرى.

مثال (٤):
قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تنظيم العلاقة بين مؤجري ومستأجري العقارات في دبي
تسرى أحكام هذا القانون على العقارات المؤجرة في الإمارة، بما في ذلك الأراضي الفضاء والأراضي الزراعية، ويُستثنى منها المنشآت الفندقية والعقارات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والاعتباريون لسكن العاملين لديهم دون تقاضي بدل إيجار عنها.

مثال (٥):
قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٢٩) :
تخضع جميع مجالات الاستثمار لأحكام هذا القانون باستثناء ما يأتي:
أولا : الاستثمار في مجالي استخراج وإنتاج النفط والغاز .
ثانياً : الاستثمار في قطاعي المصارف وشركات التأمين.

ويُلاحظ في هذا المثال، أن مادة السريان الموضوعي جاءت ضمن الأحكام الختامية وليس في صدر القانون. والأدق في الصياغة أن تأتي في صدر القانون ضمن الأحكام العامة وليس في آخره.

مثال(٦):
" قانون التحكيم المصري رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٤
مادة (١):
... تسري أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية التي يدور حولها النزاع ......"

مثال (٧):
قانون الجمعيات العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٠
مادة (١):
ثانيا- لا تسري احكام هذا القانون على الجمعيات المؤسسة بقوانين خاصة.

ويجب تضمين نطاق السريان الموضوعي في حالة تضمين الفئات المستثناة من نطاق القانون.

مثال:
قانون رقم (٤) سنة ٢٠٠٥ بشأن فرض رسم درهم المعرفة
المادة (٦):
يُستثنى من تطبيق أحكام هذا القانون مركز دبي المالي العالمي.
تعليق:
الأدق في التعبير تضمين القانون مادة للسريان الموضوعي تحدد في مادة واحدة من فقرتين، أو في مادتين متتاليتين، الفئات التي يسري عليها القانون وتلك التي لا يسري عليها.

رابعا- النطاق المكاني

يعتبر مبدأ إقليمية القانون من المبادئ المستقرة في كل دول العالم. ويُقصد بهذا المبدأ تطبيق القانون على كل المقيمين في إقليم الدولة من وطنيين وأجانب بحيث لا يتجاوز تطبيق القانون حدود الدولة. ومن ثم، يتضح لنا شقان رئيسيان لهذا المبدأ؛ الأول، أن الدولة من حقها أن تطبق القانون على كل المقيمين على أرضها، والثاني، أن الدولة لا يجوز لها أن تمد نطاق تطبيق القانون إلى إقليم دولة أخرى.

ومن المعروف أن البرلمان يشرع للدولة ككل، أو لجزء منها. وفي الدول الاتحادية، ثمة مجالات لا يتم التشريع فيها إلا عن طريق الهيئة التشريعية الاتحادية، وتترك باقي التشريعات للهيئات التشريعية في الولايات أو الإمارات المشكلة للاتحاد.

مثال:
قانون بريطاني:
يمتد هذا القانون ليشمل أيرلندا الشمالية.

الفرع الثاني: التطبيقات الخاطئة فيما يتعلق بقسم الأحكام العامة

ثمة اعتقاد خاطئ بأن قسم الأحكام العامة يتضمن الأحكام الموضوعية التي ليس لها مكان محدد في متن مشروع القانون. وربما لهذا السبب، يُسمَّي هذا القسم في بعض القوانين "أحكام تمهيدية"، أو "أحكام عامة وانتقالية"، أو لا يوضع لها إسم على الإطلاق، أو لا يُخصَّص لها قسم أساساً. وفي معظم الأحوال، يتضمن قسم الأحكام العامة، أحكاما ليست عامة من منظور الصياغة التشريعية!

مثال (١):
قانون إقامة الأجانب (سلطنة عُمان)
الفصل الأول: أحكام تمهيدية
تضمن الفصل أربعة مواد؛ الأولى للتعريفات، والثانية لتعريف الأجنبي، والثالثة مادة سريان موضوعي، والرابعة للفئات المستثناة من نطاق السريان.

مثال (٢):

قانون العمل العُماني
الفصل الثاني: أحكام عامة وانتقالية
المواد من (٢) حتى (١٠)
تتضمن هذه المواد أحكاما لا ينطبق عليها وصف الأحكام العامة، كما سنبين أدناه، أو الأحكام الانتقالية، كما سنوضح في فصل الأحكام الفنية، بل تدخل ضمن الأحكام الموضوعية.

مثال (٣):
قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢
لم يتضمن قسما للأحكام العامة على الإطلاق.

وقد يُخصص في كل فصل قسم للأحكام العامة التي تخص موضوعه.

مثال:
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦
لم يتضمن القانون قسما منفصلا للأحكام العامة رغم أنه تضمن مادة سريان موضوعي (المادة ٣) ضمن الفصل الأول الذي حمل اسم "الفصل الأول: التسمية والتعريفات ونطاق التطبيق". وقد تضمن القانون في بعض فصوله (الفصول ٩، ١٠، ١٣، ١٥) مواد وضع لها عنوان "أحكام عامة" تخص موضوع الفصل الذي وردت فيه (مثال، الفصل التاسع: أحكام عامة في الإجازات، المواد ١٤٤-١٤٨؛ الفصل العاشر: أحكام عامة في السفر في مهمات رسمية أو تدريبية، المواد ١٦٠-١٦٦).

وقد يأتي قسم "الأحكام العامة" في صدر القانون، وقد يأتي في آخره.

مثال (١):
قانون المناقصات المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨
خُصص الباب الرابع في آخر القانون (المواد ٣٦-٤٠) للأحكام العامة، بيْد أنه تضمن أحكاما معظمها موضوعية ولا تدخل ضمن الأحكام العامة من منظور الصياغة التشريعية.

مثال (٢):
قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ يتكون من العناصر الآتية:
خَصص الفصل السابع الأخير للأحكام العامة (المواد ٢١ حتى ٣٦). وتضمن الفصل أحكاما معظمها أحكام موضوعية.

المبحث الثاني
المخاطبون بأحكام القانون

المطلب الأول: تعريف المخاطب بأحكام القانون

يُقصد بالمخاطب بأحكام القانون أولئك الذين ينظم مشروع القانون سلوكياتهم المسببة للمشكلة التي يسعى القانون لحلها، ويستحدث قواعد من المفترض أنها ستغيرها.

أمثلة:
- المالك والمستأجر في قانون في شأن الإسكان.
- العامل وصاحب العمل في قانون العمل.
- المستثمر في قانون الاستثمار.
- المنتفع في قانون في شأن تنظيم الانتفاع بالمساكن الشعبية.
- الجمعية في قانون الجمعيات.

وينبغي التفريق بين المخاطبين بأحكام القانون، والجهة المنوط بها تنفيذ القانون، رغم أنه قد يحدث تداخل بين الفئتين في بعض القوانين، سيما تلك التي تصدر بإنشاء كيان قانوني. مثال ذلك، قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء مؤسسة دبي لتنمية المرأة. وقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء هيئة الطرق والمواصلات.

ولتحديد المخاطبين بالقانون، ينبغي القيام بثلاث خطوات تتمثل في الإجابة عن ثلاثة أسئلة: ماذا؟ من؟ لماذا؟ وبعبارة أخرى، ينبغي على الجهة التي تعد مشروع القانون أن تسأل (في التقرير البحثي الذي تعده لهذا الغرض) الأسئلة الآتية:

١. **ما** السلوكيات المعيبة التي تصدر (أو يُحتمل أن تصدر) عن هذه الأطراف وتتسبب في حدوث المشكلة؟
٢. **من** الأطراف الذين تتسبب سلوكياتهم في حدوث المشكلة التي يسعى القانون لحلها؟
٣. **لماذا** تتصرف الأطراف على هذا النحو؟



ولكي ينجح القانون في حل مشكلة ما، ينبغي أن يتم أولا تحديد السلوكيات التي تتسبب في حدوثها، وثانيا، الأطراف التي تصدر عنها تلك السلوكيات. وبعد تحديد المشكلة والأطراف التي تؤدي سلوكياتها إلى حدوثها، ينبغي، ثالثا، محاولة تحديد تفسيرات لتلك السلوكيات. وأخيرا، ينبغي اقتراح الحلول المناسبة التي من شأنها تغيير تلك السلوكيات. وتعتبر مواد القانون، ببساطة، هي الوصفة (أو الحلول) التي من شأنها أن تغير تلك السلوكيات المسببة للمشكلة التي يسعى القانون لحلها.

ولنفرض أن ثمة ممارسات تضر بالمستهلك من قبل المنتجين والتجار والموزعين والموردين وغيرهم. إن أول خطوة ينبغي القيام بها هي تحديد تلك الممارسات المسببة للمشكلة (مثلا، إنتاج سلع معيبة تضر بالمستهلك). والخطوة الثانية، هي تحديد الأطراف التي تصدر عنها هذه الممارسات (المنتج، في هذه الحالة). والخطوة الثالثة هي الحل المقترح لحل المشكلة (إلزام المنتج بإجراءات معينة). وأخيرا، ينبغي مراقبة وتقييم مدى نجاح الحل في القضاء على المشكلة.

المطلب الثاني: الهدف من الأحكام الخاصة بالمخاطبين بالقانون

عادة، تفرض الأحكام التي تخاطب المعنيين الرئيسيين بالقانون القيام بعمل معين، أو تجيز، أو تحظر القيام به، أو تخول لشخص ما حقا أو امتيازا أو سلطة أو اختصاص، أو تشترط شروطا معينة في وضع معين.

مثال (١):

القانون المصري لحماية المستهلك لسنة ٢٠٠٦

مادة (٤):

على المورد أن يضع على جميع المراسلات والمستندات والمحررات التي تصدر عنه في تعامله أو تعاقده مع المستهلك - بما في ذلك المحررات والمستندات الإلكترونية - البيانات التي من شأنها تحديد شخصيته، وخاصة بيانات قيده في السجل الخاص بنشاطه وعلامته التجارية إن وجدت.

مثال (٢):
قانون المياه الجزائري ٢٠٠٥ المتعلق بالمياه
مادة (٩٦):
يجوز لكل شخص طبيعي أو معنوي، خاضع للقانون العام أو القانون الخاص حائز رخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية، أن يقيم المنشآت اللازمة لأخذ المياه في ملكية الجار المقابل شريطة تعويض مسبق وعادل.

مثال (٣):
القانون القطري رقم ٢٠٠٤/٢٥ في شأن مكافحة التستر
مادة (١):
لا يجوز لغير القطريين ممارسة أي نشاط تجاري أو اقتصادي أو مهني، إلا في المجالات المصرح لهم بممارستها وفقا للقوانين المعمول بها.

مثال (٤):
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٧):
يجب على الموظف الالتزام بمعايير السلوك الوظيفي القويم الذي يتفق وطبيعة عمله....
المادة (٩):
يحظر على الموظف خلال فترة خدمته أو بعد انتهائها الإفصاح عن أو كشف أية معلومات خطية أو شفهية......
المادة (٥٨):
لا يجوز تعيين الأقارب حتى الدرجة الثانية في نفس الوحدة التنظيمية أو ضمن نفس العلاقة الإشرافية المباشرة........
المادة (٢١):
يستحق موظفو الفئة الثالثة فما دون.......... بدل عمل إضافي.....
المادة (٢٩):
يجوز للمدير العام أو من يفوضه إجراء أية تعديلات على الموازنة السنوية المعتمدة للقوى العاملة ....
المادة (٣٩):
يُشترط فيمن يعين في إحدى وظائف الدائرة ما يلي.......

مثال (٥):
قانون الاستثمار العراقي لسنة ٢٠٠٦
المادة (١٠) :
يتمتع المستثمر بغض النظر عن جنسيته بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات الواردة في هذا القانون وللمستثمر العراقي والاجنبي لاغراض مشاريع الاسكان حق الاحتفاظ بالأرض بمقابل يحدد بينه وبين مالك الارض دون المضاربه بالارض وفق

ضوابط تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار وبموافقة مجلس الوزراء ، وتسهل الهيئة تخصيص الاراضي اللازمة للمشاريع الاسكانية وتمليك الوحدات السكنية للعراقيين بعد اكمال المشروع (قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦).
المادة (١١):
تلتزم الشركة المستثمرة بتقديم تقارير دورية مالية وفنية إلى وزارة النفط وفق النموذج الذي تعده الوزارة بموجب تعليمات يصدرها الوزير (قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام، العراق، ٢٠٠٧).
المادة (١٢):
للشركة المستثمرة استئجار ما يحتاج إليه المشروع من الأراضي المملوكة للدولة ملكا صرفا أو مملوكة للبلديات في المناطق المخصصة للاستثمار، ويجوز لها استئجار الأراضي الخاصة بموجب عقد يحدد حقوق والتزامات الشركة المستثمرة ومالك الأرض.

المطلب الثالث: أنواع المخاطبين بالقانون[١]

هناك ثلاثة أنواع للمخاطبين بالقانون؛ الشخص العام، والشخص الممثل لفئة من الناس، والشخص المعين بذاته. وسنناقش فيما يأتي كل نوع على حدة.

الفرع الأول: الشخص العام universal person

يُقصد بالشخص العام أي شخص سواء كان طبيعيا أو معنويا. وما لم يكن هناك سبب ما يُقصِر تطبيق الحكم في تشريع ما علي فئة معينة أو شخص مُعين، يخاطب التشريع، عادة، كل الناس. وإذا كانت الجهة التي ستسن التشريع لم تتبن تعريفا للفظ "شخص"، فإن عليها أن تضع تعريفا له. ولا يجب استخدام ما يمكن فهمه على أنه مرادف لكلمة "شخص" مثل كلمة "فرد" أو طرف أو "أحد"، أو خلافه لأن المرادفات قد تثير الشك حول شمولية الحكم المراد تطبيقه[٢].

١ لمزيد من التفاصيل، انظر كتاب "أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية" للمؤلف، ص. ص ٢٤١-٢٤٨

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٦٨

وعندما يُراد من القانون أن يسري علي كل الأشخاص، يُعبَّر عن الفاعل القانوني بصفة عامة بتعبير "كُل شخص" أو "كُل مَن" أو كلمة "مَن" فقط. وتعتبر الصيغة الثانية "كُل مَن" الأكثر شيوعاً.

أمثلة:

١. كل شخص ولو غير مُميِّز يثرى دون سبب مشروع على حساب شخص آخر يلتزم في حدود ما أثرى به بتعويض هذا الشخص عما لحقه من خسارة ويبقى هذا الالتزام ولو زال الإثراء فيما بعد (القانون المدني المصري، م. ١٧٩).
٢. كل من تسلم على سبيل الوفاء ما ليس مستحقاً له وجب عليه رده (القانون المدني المصري، م. ١٨١).
٣. مَن وجه للجمهور وعداً بجائزة يعطيها عن عمل معين التزم بإعطاء الجائزة لمن قام بهذا العمل، ولو قام به دون نظر إلى الوعد بالجائزة أو دون علم بها (القانون المدني المصري، م. ١٦٢).

الفرع الثاني: الشخص الممثل لفئة من الناس class

لا يُشترط أن يكون الفاعل في الجملة التشريعية، دائما، شخصا عاما دون تمييز بين فئات الناس، إذ قد يقتصر تطبيق القانون علي فئة معينة فحسب من الناس؛ مثلا: العمال، التجار، الأطباء، المُلّاك والمستأجرين، المهندسين، المحامين، إلخ.

ويُعبَّر عن المخاطب بالقانون الممثل لفئة من الناس بصيغة **المفرد المعرّف** (التاجر، الطبيب، المستأجر، العامل، إلخ.) أو بصيغة المفرد النكرة مسبوقا بكلمة "كل"؛ (كل تاجر، كل مستأجر، إلخ.) والأدق، التعبير عنه بصيغة المفرد المعرّف.

مثال:

- يستحق العامل الذي قضى في الخدمة أكثر من خمس سنوات علاوة تشجيعية اعتبارا من أول يناير ٢٠٠٠.

وفي هذا المثال، يشير لفظ "العامل" إلى فئة العاملين كلها وليس إلى عامل بذاته، ومن الأفضل أن تكون في صيغة المفرد بدلا من صيغة الجمع ("العاملون").

أمثلة:

- للعامل الحق في الحصول على أجره عن أيام الإجازة السنوية التي لم يحصل عليها إذا فصل من العمل أو ترك العمل بعد فترة الإنذار المقررة قانونا... (مادة ٧٩ من قانون العمل الإماراتي).
- على المنتج أو المستورد – بحسب الأحوال – أن يضع باللغة العربية على السلع البيانات التي توجبها المواصفات القياسية المصرية أو أي قانون آخر أو اللائحة التنفيذية لهذا القانون.... (مادة ٣ من القانون المصري لحماية المستهلك).
- على كل صاحب عمل يستخدم عمالا في مناطق بعيدة عن المدن ولا تصل إليها وسائل المواصلات العادية أن يوفر لهم الخدمات الآتية....... (م. ١٠١ من قانون العمل الإماراتي).
- يلتزم كل مسجل بإخطار المصلحة كتابة بأية تغييرات تحدث على البيانات السابق تقديمها.
- على كل مستورد أن يحصل على إذن استيراد مسبق قبل أن يستورد أية سلع من الخارج.

وعند الإشارة إلى المخاطب بالقانون، سواء كان شخصا طبيعيا أو اعتباريا، يُفضل استخدام صيغة "المفرد" على صيغة "الجمع". بيْد أنه ليس من قبيل الصدفة أن يُصاغ المخاطب بالقانون، بطريق الخطأ، في صيغة الجمع، وليس المفرد.

مثال (١):

- على أصحاب الأعمال أو من ينوب عنهم أن يسهلوا مهمة المكلفين بمراقبة تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له، وأن يقدموا لهم المستندات والبيانات اللازمة لأداء مهمتهم (م. ٢٣٤ من قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣).

الأدق في التعبير:

- على صاحب العمل أو من ينوب عنه ....

مثال (٢):

قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ١٩٧٨/٤٧ (مصر)
مادة (١٠٣): يُمنح العاملون بداية ربط الأجر المقرر للوظائف المنقولون إليها أو علاوة من علاواتها، أيهما أكبر، حتى ولو تجاوزوا بها نهاية الربط، على ألا تؤثر هذه العلاوة في موعد العلاوة الدورية.

وإذا كان العامل قد أمضى في فئته المالية الحالية حتى ٣٠ يونيو سنة ١٩٧٨ المدة الموضحة قرين كل فئة على الوجه المبين فيما يلي، يُمنح بداية ربط الأجر أو علاوتين من علاوات الدرجة المنقول إليها، أيهما أكبر.

الأدق في التعبير:

مادة (١٠٣): يُمنح العامل بداية ربط الأجر المقرر للوظيفة المنقول إليها أو علاوة من علاواتها، أيهما أكبر، حتى ولو تجاوز بها نهاية الربط، على ألا تؤثر هذه العلاوة في موعد العلاوة الدورية.

وإذا كان العامل قد أمضى في فئته المالية الحالية حتى ٣٠ يونيو سنة ١٩٧٨ المدة الموضحة قرين كل فئة على الوجه المبين فيما يلي، يُمنح بداية ربط الأجر أو علاوتين من علاوات الدرجة المنقول إليها، أيهما أكبر."

مثال (٣):
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٨):

١. يجب على كافة الموظفين الالتزام الدقيق بالتشريعات النافذة في الدولة.
٢. كل موظف يرتكب جريمة يخضع لإجراءات تأديبية، بالإضافة إلى أي إجراءات أو عقوبات تقررها القوانين الأخرى.
٣. يحظر على الموظفين استغلال مناصبهم أو علاقاتهم التي أقاموها أثناء عملهم للتأثير أو التدخل غير الملائم بالإجراءات المتوقعة من قبل جهات التحقيق المختصة سواء من داخل الدائرة أو من خارجها.

المادة (١٠):
يتعين على دوائر الحكومة خدمة الجمهور بأسلوب مهني يلبي حاجات عملائها من خلال إرساء علاقات متميزة معهم ولضمان تحقيق ذلك يجب على الموظفين:

١. بذل كافة الجهود اللازمة لخدمة الجمهور بأفضل ما يمكن ووفق المعايير والإجراءات التي تضعها الحكومة.
٢. عدم الانخراط في أي نشاط ترويجي يتعلق بالعميل، والحياد التام في التعامل مع الجمهور.
٣. ارتداء لباس العمل الذي تحدده الدائرة وحمل هوية التعريف الخاصة بالدائرة خلال ساعات العمل الرسمي.
٤. رفض أية محاولة يقوم بها أي من العملاء أو الموردين لتقديم إغراءات أو أية منافع شخصية أخرى مقابل حصولهم على خدمة أو معاملة خاصة، ويتوجب في كل الأحوال إبلاغ السلطات المختصة في الدائرة عن هذه المحاولات.

الأدق في التعبير في المثالين أعلاه، مخاطبة "الدائرة" و "الموظف" بدلا من مخاطبة "دوائر الحكومة" والموظفين.

الفرع الثالث: الشخص المعين بذاته particular person

يمكن أن يخاطب القانون شخصا معينا بذاته يمثل مركزا معينا (سواء كان طبيعيا أو اعتباريا). ومثال ذلك، سن تشريع بإنشاء جهاز حكومي خاص؛ مثل: "الهيئة العامة لسوق رأس المال"، "جهاز حماية المستهلك"، أو "مصلحة الضرائب" ، إلخ.

المطلب الرابع: الاعتبارات الواجب مراعاتها في صياغة أحكام المخاطب بالقانون[1]

١. يجب أن يكون المخاطب بالحُكم شخصاً

في المواد التي توجب سلوكيات معينة، يجب أن يكون المخاطب بالحُكم شخصا (طبيعياً أو معنوياً) لاسيما إذا كان المطلوب هو فرض التزام أو حظر ما أو تخويل حق لأنه لا يمكن تحميل التزام أو واجب، أو تخويل حق أو امتياز أو سلطة أو اختصاص لجماد أو حيوان.

مثال:

بدلا من:

- يجب أن تحتوي رخصة القيادة على اسم المرخص له، وعنوانه، وجنسه، وعمره.

الأدق في التعبير:

- تدرج إدارة المرور المختصة في رخصة القيادة اسم المرخص له، وعنوانه، وجنسه، وعمره.

١ لمزيد من التفاصيل، انظر كتاب "أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية" للمؤلف، ص. ص ٢٤١-٢٤٨

٢. يجب التأكد من أن القانون يخاطب من تصح مخاطبته

مثال:
- في أثناء سير المركبة، يجب أن يظل الطفل جالسا ومربوطا إلى مقعد السيارة.

وفي المثال أعلاه، يجب أن لا يخاطب القانون طفلا لا يستطيع تمييز أحكامه. ولذلك، يجب أن يُوجَّه الخطاب إلى الشخص المسئول عن ربط الطفل إلى مقعد السيارة (الذي من المفترض أن يكون قائد المركبة).

ومن ثم، الأدق في التعبير:

- في حالة اصطحاب طفل في المركبة، يجب على قائد المركبة قبل التحرك بها تثبيت وضع الطفل في مقعد السيارة.

٣. يجب التأكد من أن المخاطب بالقانون هو الشخص الواجب مخاطبته به

مثال:
.... لا يجوز للعاملين بالجهاز الحصول على حوافز أو مكافآت من حصيلة الغرامات أو حصيلة الهبات والمنح والإعانات (الفقرة الأخيرة من المادة ٢٠ من القانون المصري لحماية المستهلك).

الأدق في التعبير:

لا يجوز للجهاز أن يصرف للعاملين به حوافز أو مكافآت من حصيلة الغرامات أو حصيلة الهبات والمنح والإعانات.

٤. يجب التعبير عن الفاعل القانوني في الجملة صراحة، لا أن تُترك للقارئ مهمة استنتاجه (صيغة المبني للمجهول)

أمثلة:
١. لا يجوز إلزام العامل شراء أغذية أو سلع من محال معينة أو مما ينتجه صاحب العمل (مادة ٥٩ من قانون العمل الإماراتي).
٢. لا يجوز اقتطاع أي مبلغ من أجر العامل لقاء حقوق خاصة إلا في الحالات الآتية.....(مادة ٦٠ من قانون العمل الإماراتي).

٣. يُحظر التصرف في الأشياء التي أعفيت طبقا لأحكام المادة السابقة في غير الأغراض التي أعفيت من أجلها.... (المادة ٢٥ من القانون المصري رقم ١٩٩١/١١ بإصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات).
٤. تنظم ساعات العمل اليومية بحيث لا يعمل العامل أكثر من خمس ساعات متتالية دون فترات للراحة...... (م. ٦٦، قانون العمل الإماراتي).

مَن الشخص الذي لا يجوز له إلزام العامل شراء أغذية أو سلع من محال معينة أو مما ينتجه صاحب العمل في المثال (١)؟ ومَن الذي لا يجوز له اقتطاع أي مبلغ من أجر العامل لقاء حقوق خاصة في المثال (٢)؟ ومن الذي يُحظر عليه التصرف في الأشياء التي أعفيت في المثال (٣)؟ ومن الذي يخاطبه الحُكم في المثال (٤)؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة تعتمد تماما على التخمين والاستنتاج وفقا للسياق، وهنا تكمن خطورة إعطاء تفسيرات مختلفة للفاعل القانوني. والأدق في التعبير، أن يحدد الصائغ الفاعل القانوني صراحة وألا يترك للقارئ مهمة استنتاجه، وبذلك يزول أي غموض محتمل في استنتاج المخاطب بالحُكم القانوني من سياق النص أو من أحكام أخرى في القانون.

٥. يأخذ المخاطب بالقانون، غالبا، شكل شبه جملة اسمية

يقصد بشبه الجملة الاسمية الاسم المسبوق أو المتبوع بكلمة أو كلمات تميزه. وقد يكون الفاعل في الجملة اسما من كلمة واحدة، مثل: "المستأجر"، "المالك"، "المقاول"، إلخ. وقد يتكون من مجموعة كلمات. ويكثر في اللغة القانونية، عموما، وجود الفاعل المكون من مجموعة كلمات "شبه الجملة الاسمية" **nominal phrase**.

مثال:
- كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يُجازى تأديبيا (م. ٧٨ من القانون المصري للعاملين المدنيين بالدولة).

٦. يُفضل تجنب استخدام الصفات النكرة قبل الفاعل

يُقصد بالصفات النكرة استخدام كلمات مثل "أي"، "كل"، "كافة"، إلخ. ويمكن الاستغناء عن الصفات النكرة، واستخدام صيغة المفرد المُعرّف بدلا منها.

مثال (١):
بدلا من:
- لكل شريك الاطلاع على دفاتر الشركة خلال الأسبوع الأول من كل شهر.

الأدق في التعبير:
- يجوز للشريك الاطلاع على دفاتر الشركة خلال الأسبوع الأول من كل شهر.

مثال (٢):
بدلا من:
- كل تاجر وقف عن دفع ديونه يعتبر في حالة إفلاس ويلزم إشهار إفلاسه بحكم يصدر بذلك.

الأدق في التعبير:
- إذا توقف التاجر عن دفع ديونه، تقضي المحكمة بإشهار إفلاسه.

مثال (٣):
"قانون العمل الإماراتي:
مادة (١٠١):
على كل صاحب عمل يستخدم عمالاً في مناطق بعيدة عن المدن ولا تصل إليها وسائل المواصلات العادية أن يوفر لهم الخدمات الآتية....."

قارن المادة (١٠١) أعلاه بالمادة (٩٦) من القانون نفسه والتي تنص على ما يأتي:

على صاحب العمل أن يوفر للعمال وسائل العناية الطبية طبقا للمستويات التي يقررها وزير العمل والشؤون الاجتماعية بالاشتراك مع وزير الصحة.

<u>مثال (٤):</u>
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (٩):
١. ....
٤. ولغايات هذه المادة يتوجب على <u>كافة الموظفين</u> التوقيع على "تعهد ضمان السرية وعدم الإفصاح عن المعلومات"

الأدق في التعبير:
٤. ولغايات هذه المادة يجب على <u>الموظف</u> التوقيع على "تعهد ضمان السرية وعدم الإفصاح عن المعلومات.

٨. في حالة فرض التزام على المُخاطب بالحكم القانوني، ينبغي توجيه الالتزام إلى "شخص طبيعي مسئول" وليس إلى "شخص اعتباري".

<u>مثال (٥):</u>
قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦
المادة (١١):
١. xxxx
٢. xxxxx
٣. يجب على <u>الدوائر الحكومية</u> التحقيق في جميع حالات الرشاوى المشتبه بها أو المبلّغ عنها وإذا ثبت بنتيجة التحقيق أو في حال وجود دلائل قوية على أن الموظف قد دفع أو قبل أو طلب رشوة فيتم تحويله إلى الجهات القضائية المختصة علاوة على اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه.

الأدق في التعبير في المثال أعلاه، توجيه الخطاب إلى "رئيس" الـدائرة الحكومية، بدلا من "الدائرة الحكومية" حتى يمكن مساءلته في حالة التقصير في أداء واجباته.

المبحث الثالث
الجهاز المنوط به تنفيذ القانون

المطلب الأول: تعريف الجهاز المنوط به تنفيذ القانون

يُقصد بالجهاز المنوط به تنفيذ القانون الجهاز المكلف بتنفيذ التدابير التي يتضمنها القانون والتي تستهدف جعل المخاطبين الرئيسيين به يلتزمون بأحكامه. وقد يكون هذا الجهاز ممثلا في المحاكم، أو لجان إدارية، أو وزارة معينة، أو إدارة تابعة لوزارة، أو هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال الذاتي، أو حتى هيئة خاصة تنشأ خصيصا بغرض تنفيذ الإجراءات التي يتضمنها مشروع القانون ومتابعتها والإشراف عليها. وتحدد الأحكام الخاصة بالجهاز المنوط به التنفيذ مسئولياته بما في ذلك تشكيله واختصاصاته.

أمثلة:
- وزارة الإسكان في قانون في شأن الإسكان.
- مكاتب العمل في قانون العمل.
- جهاز مكافحة التستر في قانون في شأن التستر التجاري.
- جهاز حماية المستهلك في قانون في شأن حماية المستهلك.

وقد ترد الأحكام الخاصة بالجهاز في شكل قسم أو مواد ضمن قانون شامل، أو تأتي في شكل قانون منفصل بإنشاء الجهاز التنفيذي.

مثال (١):
قانون الرعاية الاجتماعية العراقي لسنة ١٩٨٠
مادة ٣٩
تشرف وزارة الصحة على دور الدولة، من الناحية الصحية، الوقائية منها والعلاجية.
مادة ٤٠
تنظم دائرة الخدمات الاجتماعية، بالتعاون مع الوزارات والجهات المختصة، النشاطات الثقافية والترفيهية وفعاليات التربية البدنية والفنية في دور الدولة، بقصد تنظيم اوقات فراغ المستفيدين منها، وتنمية وتطوير قابلياتهم ومواهبهم. (فرق مسرحية، موسيقية، غناء، رقص، زيارة مسارح، القيام بسفرات موسمية... الخ).
مادة ٤١
يؤسس في كل دار مكتب للبحث الاجتماعي مهمته: -
اولا – متابعة اوضاع المستفيدين من الدار يوميًا والسعي لحل مشاكلهم او تقديم المقترحات الى الادارة بهذا الشان.

ثانيًا – دراسة مسالة الحاق الطفل باسرة ومتابعة وضعه فيها بعد ذلك.
ثالثًا – السعي لتوفير العمل للمستفيد من الدار قبل تركه لها بمدة كافية.
رابعًا – السعي لتوفير فرص اتمام الدراسة في الجامعات والمعاهد العالية وقبوله في القسم الداخلي وفقًا للقانون.

مثال (٢):
قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣) لسنة ٢٠٠٦
الفصل الثاني: الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في الاقاليم والمحافظات
المادة (٤):
اولاً : تشكل بموجب هذا القانون هيئة تسمى (الهيئة الوطنية للاستثمار) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة او من يخوله وتكون مسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الخطط والانظمة والضوابط لها ومراقبة تطبيق هذه الضوابط والتعليمات في مجال الاستثمار وتختص بها المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية ذات الطابع الاتحادي حصراً .
ثانياً : يدير الهيئة الوطنية للاستثمار مجلس ادارة يتألف من تسعة اعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص مدة لاتقل عن عشر سنوات وحائزين على شهادة جامعية تتناسب واختصاص الهيئة وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف او اشهر افلاسه.
ثالثا: ....

مثال (٣):
قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء هيئة الطرق والمواصلات (حكومة دبي)

مثال (٤):
قانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء مؤسسة دبي لتنمية المرأة (حكومة دبي)

المطلب الثاني: القانون "ذاتي التنفيذ" و "غير ذاتي التنفيذ"

ينبغي أن يتضمن مشروع القانون كل المسائل المهمة ذات الصلة بموضوعه. وفي الوقت نفسه، ينبغي ألا يتضمن التفاصيل الثانوية التي قد تعيق فهمه ووضوحه. بيْد أن تلك التفاصيل قد تظهر في مشروع القانون نفسه (سواء في متنه أو ملاحقه)، أو يخول مشروع القانون الجهة التنفيذية لوضعها وإصدارها في شكل لائحة أو قرار أو خلافه. وفي الحالة الأولى، يسمى مشروع القانون "ذاتي التنفيذ"؛ أي، أنه يتضمن كل تفاصيل تنفيذه. وفي الثانية، يسمى "غير ذاتي التنفيذ"؛ أي، يفوض السلطة التنفيذية في وضع تفاصيل تنفيذه.

وفي الدول التي تتبنى التقليد التشريعي الفرنسي (كل الدول العربية)، تتكون معظم أحكام القوانين من "مبادئ عامة"، وتُترك للسلطة التنفيذية مهمة وضع الأحكام التفصيلية في اللوائح التنفيذية. وفي معظم الحالات، لا تدخل القوانين حيز التنفيذ إلا بعد أن تصدر الجهة التنفيذية القرارات التي تحدد وسائل تنفيذها.

ويُفضي هذا الأمر إلى نوعين من العواقب السيئة: أولهما وضع مشروعات قوانين دون الأخذ في الاعتبار مسألة التنفيذ التي من المفترض أن تحدث لاحقا. والثاني، وضع مشروعات قوانين ذات مبادئ فضفاضة بحيث تسمح للمسئولين التنفيذيين أن يفعلوا ما يريدونه وفقا لسلطتهم التقديرية غير المحدودة.

المطلب الثالث: أسباب عدم التنفيذ الفعال للقوانين

ترجع أسباب عدم تنفيذ القانون بشكل فعال وغير متعسف إلى ما يأتي:

١. عدم تلقي المعلومات الصحيحة

لا يستطيع مسئولو الأجهزة التنفيذية الفصل في الأمور التي لا تعرض عليهم. وما لم ينجح أحد ما في عرض الحقائق على من بيدهم القرار في الجهاز التنفيذي، لن يكون تنفيذ القانون مبنيا على حقائق سليمة، ومن ثم، لن يكون تنفيذه فعالا.

تأكد من أن مشروع القانون يتضمن آليات لحصول متخذي القرار على المعلومات الصحيحة.

٢. التصرف بأسلوب رد الفعل بدلا من المبادرة بالفعل

تنقسم الأجهزة التنفيذية بصفة عامة إلى نوعين؛ الأول، يبادر بالفعل، والثاني، يتصرف بأسلوب رد الفعل.

وتبدو الأجهزة التي تبادر بالفعل ملائمة خاصة عندما يكون المواطنون الأفراد (لا المسئولون) هم الأدرى بما إذا كان شخص ما قد انتهك القانون، وعندما تكون لديهم أسباب شخصية تدفعهم إلى المبادرة بالفعل.

ومن ناحية أخرى، كثيرا ما تكون الأجهزة التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، ملائمة بصفة عامة في المسائل التي تتصل بالقانون التجاري مثل العقود والمسئولية التقصيرية والملكية والشركات. فقد يكون لصاحب حق براءة اختراع، مثلا، دافع قوى لرفع دعوى لحماية حقه. وتتوقف فرصة الجهاز الذي يتصرف بأسلوب رد الفعل لإنفاذ القانون على تصرف الآخرين.

ويتصرف معظم الأجهزة التنفيذية بأسلوب "رد الفعل" لا "المبادرة بالفعل". ويعني أسلوب "رد الفعل"، أن ينتظر الجهاز المنوط به التنفيذ حتى تصل إلى علمه الحقائق المتصلة بأثر التدابير التي يتضمنها القانون، في حين يعني أسلوب "المبادرة بالفعل" أن يتضمن مشروع القانون نفسه آليات للسعي للحصول على المعلومات والحقائق المتعلقة بالتدابير التي يتضمنها. وفيما يلي مثال على تصرف الجهاز التنفيذي بأسلوب "المبادرة بالفعل".

<u>مثال:</u>

"القانون المصري لحماية المستهلك:

مادة (١٢): لجهاز حماية المستهلك القيام بما يلزم لتحقيق أهدافه ومن ذلك:

أ. وضع الخطط وبرامج العمل لحماية حقوق المستهلك وتعزيزها وتنميتها ووسائل تحقيق ذلك.

ب. تلقي الشكاوى من المستهلكين والجمعيات والتحقيق فيها.

ج. التنسيق مع أجهزة الدولة المختلفة بتقديم البيانات والمشورة الفنية التي يطلبها الجهاز وذلك فيما يتعلق بشكاوى المستهلكين والجمعيات.

د. دراسة الاقتراحات والتوصيات التي ترد إلى الجهاز فيما يتصل بحقوق المستهلك وإعداد البحوث والدراسات الخاصة بها."

"مادة (٢٣): يكون للجمعيات الأهلية التي تنشأ لحماية المستهلك الاختصاصات التالية:

أ. .....

ب. عمل مسح ومقارنة الأسعار وجودة المنتجات والتأكد من صحة البيانات الخاصة بها والتي تحدد محتواها، وإبلاغ الأجهزة المعنية بما يقع من مخالفات في هذا الشأن.

ج. تقديم معلومات للجهات الحكومية المختصة عن المشاكل المتعلقة بحقوق ومصالح المستهلكين وتقديم مقترحات علاجها.

د. تلقي شكاوى المستهلكين والتحقق منها والعمل على إزالة أسبابها.
ه. ....."

٣. عدم تحديد المعايير اللازمة لاتخاذ القرار

لاتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية، ينبغي أن يحدد مشروع القانون المعايير التي يقيّم على أساسها المسئولون الأفكار والحقائق التي يتلقونها، وما لم توضع هذه المعايير، من الممكن بمنتهى البساطة أن يتجاهل المسئولون اتخاذ قرارات تتعارض مع قيمهم ومعتقداتهم. وعندما يتخذ صانعو القرارات، قراراتهم في الخفاء، فإنها على الأرجح تأتى استجابة لصوت الأقوياء والأثرياء وأصحاب المصالح. وفيما يلي أهم المعايير.

أ. يجب أن تكون القرارات مكتوبة ومسببّة.
ب. يجب الاستناد إلى المبادئ ذات الصلة (السوابق) عند صنع القرار.
ج. يجب اتخاذ القرار بشكل جماعي لا فردي.

مثال:
قانون الجمعيات العراقي لسنة ٢٠٠٠
مادة ٤
يشترط في اهداف الجمعية وبرامجها وانشطتها ما ياتي:
اولا – ان لا تتعارض مع مبادىء واهداف ثورة ١٧ – ٣٠ تموز العظيمة .
ثانيا – ان لا تتعارض مع استقلال البلاد ووحدتها الوطنية ونظامها الجمهوري .
ثالثا – ان لا ترمي الى بث الشقاق او احداث الفرقة بين القوميات او الاديان او المذاهب المختلفة .
رابعا – ان تكون معلنة وصريحة وان لا يكون غرضها مجهولا او سريا مستورا تحت اغراض ظاهرية .
خامسا – ان لا تكون مخالفة للنظام العام والاداب.

٤. منح سلطة تقديرية غير محدودة لمتخذ القرار

تحدد مشروعات القوانين، غالبا، واجبات وسلطات عامة فحسب للمسئولين بما يمنحهم بالفعل سلطة تقديرية واسعة النطاق لتقرير ما إذا كان القانون سيطبق من عدمه وكيفية تطبيقه. وبصفة عامة كلما زادت السلطة التقديرية للمسئولين زادت فرص استخدامهم لها بما يخدم مصالحهم ومعتقداتهم

الشخصية بدلا من استخدامهم لها للوفاء بالمصلحة العامة المستهدفة منها. وما لم ينص القانون على نظام للرقابة والإشراف على سلوك المسئولين التنفيذيين، فإنهم لن يخشوا مغبة استخدام سلطتهم التقديرية على هواهم. ويُشكّل تقييد السلطة التقديرية عنصراً جوهريا من العناصر اللازمة للمساءلة.

ونادرا ما تتضمن مشروعات القوانين نظاما للرقابة على سلوكيات المسئولين عن التنفيذ. وتشكل الرقابة المنهجية وسيلة هامة من وسائل تطبيق وتفعيل المساءلة شأنها في ذلك شأن تقييد السلطة التقديرية.

٥. عدم توفر القدرات والموارد

بطبيعتها، تتطلب القوانين، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، إحداث تغير جذري في سلوكيات الأجهزة التنفيذية. ومن المهم أن تتوافر لدى القائمين على إنفاذ مشروع القانون القدرة على تطبيق القانون، والمهارة على التعامل مع موضوعات معقدة، والموارد المالية اللازمة حتى يمكنهم تنفيذ التدابير التي يتضمنها مشروع القانون تنفيذا فعالا.

٦. عدم إتاحة الفرصة للتظلم من قرارات المسئولين التنفيذيين

عادة، يتضمن مشروع القانون إجراءات للتظلم من قرارات المسئولين التنفيذيين. وإذا لم يحدث ذلك، تعتبر المحاكم هي النموذج المعتاد للتنفيذ. وأقل ما يحدث في هذه الحالة (أحيانا صراحة وأحيانا ضمنيا) تمكين المتضرر من أن يرفع دعوى مدنية ضد القائمين الرئيسين بالأدوار الذين ينتهكون القانون.

وكثيرا ما يتجاهل مشروع القانون تحديد أي نوع من الأجهزة الرقابية أو الإشرافية لإنفاذ القواعد الموجهة إلى المسئولين التنفيذيين. وكلما علت درجة المسئول كلما زاد احتمال عدم تحديد من سيحاسبه. وتتجاهل معظم مشروعات القوانين النص على قواعد لمحاسبة المسئولين التنفيذيين المقصرين.

تأكد من أن مشروع القانون يتضمن قواعد للتظلم الداخلي في الجهاز المنوط به التنفيذ، لضمان محاسبة المسئولين التنفيذيين المقصرين.

٧. عدم المساءلة

تتطلب الأنشطة التنفيذية المختلفة أنواعًا مختلفة من أنظمة تسوية المنازعات والمساءلة. وتنص بعض الأنظمة على المساءلة من القمة إلى القاعدة عن طريق الرؤساء (على سبيل المثال، على يد مسئولين إداريين أعلى مستوى، أو جهاز رقابي، أو المحاكم). ولتعزيز عملية المشاركة الديمقراطية، تنص أنظمة أخرى على المساءلة من القاعدة إلى القمة؛ أي عن طريق المنتفعين وأجهزة المجتمع المدني والهيئة التشريعية.

مثال علي المساءلة من القاعدة إلي القمة:

تنص المادة (٢٣) من القانون المصري لحماية المستهلك على حق الجمعيات التي تنشأ لحماية المستهلك مباشرة الدعاوى التي تتعلق بمصالح المستهلكين أو التدخل فيها...وإبلاغ الأجهزة المعنية بما يقع من مخالفات...وتلقي شكاوى المستهلكين والتحقق منها والعمل على إزالة أسبابها...

وفي حالة المساءلة "من القمة إلى القاعدة"، يصدر القرار حول أداء المسئول التنفيذي من مسئول في مستوى أعلى (كالوزير أو القاضي، مثلاً).

المطلب الرابع: صياغة عناصر الجهاز التنفيذي

يُصاغ قسم الجهاز التنفيذي، عادة، على النحو التالي:

١. الأمر بإنشاء الجهاز (يُنشأ)، وتحديد طريقة إنشائه (بموجب هذا القانون)، واسمه (جهاز يسمى ××××)، وشكله القانوني (يتمتع بالشخصية العامة والاستقلال الإداري والمالي)، وموقعه الإداري (يتبع وزارة ×××)، ومقره الرئيس.
٢. مهام الجهاز وسلطاته.
٣. العناصر المكونة للجهاز ومسئوليات وواجبات كل عنصر.
٤. طريقة الترشيح والتعيين لكل منصب رئيس والمؤهلات المطلوبة.
٥. مدة تولى المنصب وحالات الحرمان منه.

٦. الإجتماعات (كيفية انعقادها، من يدعو إلى عقدها، من يتحكم في جدول الأعمال، طريقة اتخاذ القرار، إلخ.)
٧. طريقة جمع المعلومات وتلقي الملاحظات.
٨. التظلم من القرار

مثال (١):
"قانون حماية المستهلك (مصر) (المواد ١٢-٢٢):
مادة (١٢): يُنشأ لتطبيق أحكام هذا القانون جهاز يسمى "جهاز حماية المستهلك" يهدف إلى حماية المستهلك وصون مصالحه تكون له الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص ويكون مركزه الرئيسي مدينة القاهرة وله فروع أو مكاتب بالمحافظات، وللجهاز القيام بما يلزم في سبيل تحقيق أهدافه ومن ذلك:......"
مادة (١٣): يكون للجهاز مجلس إدارة يصدر بتشكيله قرار من الوزير المختص بتطبيق أحكام هذا القانون يتكون من خمسة عشر عضوا على النحو التالي:......
وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات ويجوز تجديدها لمرة واحدة...
مادة (١٤): يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه....
مادة (١٥): يكون للجهاز مدير تنفيذي متفرغ ....
مادة (١٦): يضع مجلس إدارة الجهاز لوائح تنظيم العمل فيه.....
مادة (١٧): .....
مادة (٢٠): يكون للجهاز موازنة مستقلة....وتتكون موارد الجهاز مما يلي:......"

مثال (٢):
قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣) لسنة ٢٠٠٦
الفصل الثاني: الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في الاقاليم والمحافظات
المادة (٤) :
اولاً : تشكل بموجب هذا القانون هيئة تسمى (الهيئة الوطنية للاستثمار) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة او من يخوله وتكون مسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الخطط والانظمة والضوابط لها ومراقبة تطبيق هذه الضوابط والتعليمات في مجال الاستثمار وتختص بها المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية ذات الطابع الاتحادي حصراً .
ثانياً : يدير الهيئة الوطنية للاستثمار مجلس ادارة يتألف من تسعة اعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص مدة لاتقل عن عشر سنوات وحائزين على شهادة جامعية تتناسب واختصاص الهيئة وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف او اشهر افلاسه .
ثالثا : أ – يرشح مجلس الوزراء بطلب من رئيسه رئيساً للهيئة بدرجة وزير ونائباً للرئيس بدرجة وكيل وزارة لمدة خمس سنوات ويعرضان على مجلس النواب للموافقة عليهما .
ب – يعين رئيس مجلس الوزراء اربعة من الاعضاء لمدة خمس سنوات بدرجة مدير عام .

ج – يختار رئيس مجلس الوزراء ثلاثة اعضاء من القطاع الخاص لمدة خمس سنوات بعد ترشيحهم من قبل رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار وتحدد مكافاتهم وفقاً للنظام الداخلي .

د – عند انتهاء عضوية اي من أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار المذكورين في (أ و ب) من هذه المادة في غير حالات الاقالة والاستقالة يقوم رئيس مجلس الوزراء بتنسيبهم لاي جهة حكومية مع الاحتفاظ بدرجتهم الوظيفية ويحال المذكورين في الفقرة (أ) من هذه المادة على التقاعد عند عدم تنسيبهما الى وظيفة تعادل درجتهما الوظيفية .

هـ – لمجلس النواب اقالة رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار ونائبه بصوره مباشرة او بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء لاسباب موجبه .

و – لمجلس الوزراء إقالة أي من أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار الآخرين او ابداله بغيره في حالة عدم التزامة بمعايير ولوائح الهيئة .

ز – يجتمع مجلس ادارة الهيئة الوطنية للاستثمار بدعوة من رئيسة ويحدد نصاب الانعقاد واتخاذ القرارات والتوصيات بالاغلبية المطلقة وينظم سير العمل بنظام داخلي تصدره الهيئة .

ح – ترتبط الهيئة الوطنية للاستثمار برئيس مجلس الوزراء .

ط – يُحدد نظام رواتب واستحقاقات منتسبي الهيئة، بناء على اقتراح من رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار وبقرار من رئيس مجلس الوزراء .

رابعا : يكون مركز الهيئة الوطنية للاستثمار في بغداد ولها ان تعين ممثلين لها في الاقاليم والمحافظات .

خامساً : تقوم الهيئة الوطنية للاستثمار بوضع سياسة إستراتيجية وطنية عامة للاستثمار وتحدد القطاعات الأكثر أهمية وتقوم باعداد خارطة بمشاريع الاستثمار في العراق على ضوء المعلومات التي تحصل عليها من هيئات الاستثمار في الاقاليم والمحافظات كما تعد قوائم بفرص الاستثمار في المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية والاتحادية مع معلومات اولية عن هذه المشاريع وتوفيرها للراغبين في الاستثمار .

المبحث الرابع
الجزاءات

المطلب الأول: طبيعة العقوبات وخصائصها



يتضمن مشروع القانون، عادة، قسما يحدد الأفعال التي يجرمها فيما يتعلق بموضوعه والجزاءات التي تفرض على مرتكبيها. ويمكن أن تكون تلك الجزاءات جنائية أو مدنية. ويمكن فرضها عن طريق المحاكم أو عن طريق جهاز حكومي.

وتنقسم الجرائم إلى ثلاثة أنواع: الجنايات والجنح والمخالفات. ووفقا لقانون العقوبات المصري، يعاقب على الجنايات بالإعدام، والسجن المؤبد، والسجن المشدد، والسجن. وفي حالة السجن المؤبد، يتم تشغيل المحكوم عليه في السجن مدة حياته، أما في حالة السجن المشدد، فيتم تشغيله طوال المدة المحكوم بها. ولا يجوز أن تنقص مدة عقوبة السجن المشدد عن ثلاث سنين ولا أن تزيد على خمس عشرة سنة، إلا في الأحوال الخاصة المنصوص عليها قانونا.

ويُعاقب على الجنح بالحبس أو الغرامة (التي لا تقل عن مبلغ معين محدد في قانون العقوبات)، أو كلاهما. ويُقصد بعقوبة الحبس وضع المحكوم عليه في أحد السجون المركزية أو العمومية لمدة لا تقل عن ٢٤ ساعة ولا تزيد على ثلاث سنين إلا في الأحوال الخاصة المنصوص عليها قانونا. وعقوبة الحبس نوعان؛ الحبس البسيط والحبس مع الشغل. ويُقضى بالحبس مع الشغل

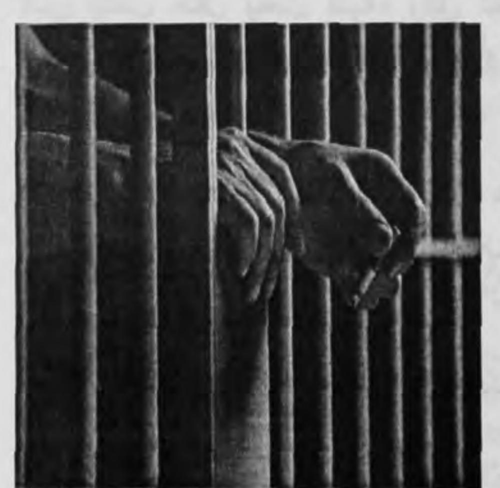
إذا كانت مدة العقوبة سنة فأكثر، وكذلك في الأحوال الأخرى المعينة قانونا. وفيما عدا ذلك، يجوز الحكم بالحبس البسيط أو مع الشغل.

أما المخالفات فيعاقب عليها بالغرامة التي لا تقل عن ولا تزيد على مبلغ معين.

ويترتب على العقوبات الأصلية المذكورة أعلاه، عقوبات تبعية هي الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عليها قانونا، والعزل من الوظيفة العامة، والمصادرة.

وقد تنص أحكام الجزاءات المدنية على عقوبات إدارية أو التعويض المدني أو كلاهما. وقد تنص كذلك على الإلزام بإعادة الشيء إلى أصله أو الشطب من السجل التجاري أو إلغاء التراخيص المهنية أو الحرمان من ممارسة النشاط أو فرض تدابير منعية معينة.

المطلب الثاني: الاتجاهات الحديثة في صياغة مادة الجزاءات



كما سبق القول، تربط المدرسة التقليدية للصياغة التشريعية بين فكرة العقاب وفكرة القانون لدرجة أنه في كثير من الحالات يمتزج الاثنان معا ويكون القانون هو العقاب، والعقاب هو القانون. ومن ثم، تحتوى أغلب مشروعات القوانين، بالضرورة على أحكام للجزاءات العقابية أو للمسئولية المدنية في حالة مخالفة واجبات معينة يفرضها القانون، لاسيما عندما يكون السلوك المنحرف السبب الجوهري وراء المشكلة التي يسعى القانون لحلها. ومثال ذلك، العقوبات في قانون مكافحة الإرهاب في دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ يتكون القانون من ٤٥ مادة، منها ٣٣ مادة للعقوبات.

وعلى عكس ذلك، ترى المدرسة الحديثة للصياغة التشريعية أن الجزاءات العقابية نادراً ما تكون ملائمة للتشجيع على الالتزام بالقانون، لاسيما، في مشروعات القوانين التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع. ورغم أن السلوك المنحرف يكون السبب الجوهري وراء العديد من المشكلات التي تسعى القوانين لحلها، فإن هذاالوضع لا ينطبق على حالات كثيرة، تنشأ فيها السلوكيات المخالفة للقانون لأسباب أخرى غير الدوافع المنحرفة (على سبيل المثال، عدم توفر القدرات أو الفرص لتنفيذ ما تضمنه مشروع القانون من تدابير)، ومن ثم، من النادر أن يؤدي فرض الجزاءات العقابية إلى تغيير السلوكيات المخالفة.

وبدلا من اللجوء إلى الجزاءات العقابية، تلجأ المدرسة الحديثة إلى التدابير التي من شأنها أن تشجع على التزام الأحكام الواردة في القانون.

مثال (١):

في مشروع قانون لحظر تشغيل الأطفال، بدلا من معاقبة صاحب العمل الذي يُشغِّل أطفالا في ورشته بالمخالفة لأحكام القانون، يمكن أن ينص مشروع القانون على منح مزايا تنافسية في التعامل مع الأجهزة الحكومية لصاحب العمل الذي يُكمل طفل يعمل لديه، وفق أحكام القانون، تعليمه في أية مرحلة من مراحل التعليم الابتدائي أو الإعدادي أو الثانوي.

مثال (٢):

في مشروع قانون للضرائب، بدلا من معاقبة من يتخلف عن تقديم إقراره الضريبي في موعده، يمكن أن ينص القانون، بالإضافة إلى ذلك، على منح إعفاء بنسبة معينة من الضريبة لكل من يقدم إقراره الضريبي في موعده.

المطلب الثالث: عناصر مادة الجزاءات

تتكون مادة الجزاءات من ثلاثة عناصر رئيسة؛ هي، التجريم، والفعل المُجرَّم، والجزاء الموقع في حالة ارتكابه.

مثال:

١. يعتبر مرتكبا لجنحة، كل من قدم إقرارا مزورا.
٢. كل من ارتكب الفعل المبين في الفقرة (١) أعلاه، يُعاقب بعد إدانته بغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد على خمسة آلاف جنيه.

وفي هذا المثال، يمكن تحديد هذه العناصر على النحو التالي:

١. التجريم : يعتبر مرتكبا لجنحة
٢. الفعل المُجرَّم : كل من قدم إقرارا مزورا
٣. الجزاء : يعاقب بغرامة......

وغالبا، تخلو مادة الجزاءات من عنصر التجريم، ويُكتفى بتحديد عنصري المُخاطب بالجزاء (مرتكب الفعل المُجرَّم) والجزاء.

<u>مثال (١):</u>
قانون العقوبات المصري
مادة (٧٧):
يُعاقب بالإعدام كل من ارتكب عمداً فعلا يؤدي إلى المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها.

<u>مثال (٢):</u>
قانون العقوبات المصري
مادة (١١٧) مكرر:
كل موظف عام خرَّب أو أتلف أو وضع النار عمداً في أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها للجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله أو للغير متى كان معهودا بها إلى تلك الجهة يُعاقب بالسجن المؤبد أو بالسجن المشدد.

<u>مثال (٣):</u>
مرسوم بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية (الإمارات)
مادة (٧):
يعاقب بالسجن المؤبد أو المؤقت كل من درب شخصاً أو أكثر على استعمال الأسلحة التقليدية أو غير التقليدية أو وسائل الاتصال السلكية أو اللاسلكية أو الإلكترونية أو أية وسيلة اتصال أخرى أو علمه فنونا حربية أو أساليب قتالية أياً كانت، بقصد الاستعانة به لتنفيذ عمل إرهابي.

المطلب الرابع: بناء الجملة في مادة الجزاءات

الفرع الأول: المُخاطَب بالحُكم (الفاعل)[1]

في قانون للعقوبات، عادة، يخاطب القانون كل الناس. ويُعبَّر عن المُخاطَب في هذه الحالة بعبارة "كُل مَن"، وهي الأكثر شيوعا، أو بلفظ "مَن" فقط.

مثال:
قانون العقوبات المصري
مادة (٤٤) مكرر:
كل من أخفى أشياء مسروقة أو متحصلة من جناية أو جنحة مع علمه بذلك يُعاقب بالحبس مع الشغل مدة لا تزيد على سنتين.

مادة (٤٣):
من اشترك في جريمة فعليه عقوبتها ولو كانت غير التي تعمد ارتكابها متى كانت الجريمة التي وقعت بالفعل نتيجة محتملة للتحريض أو الاتفاق أو المساعدة التي حصلت.

وإذا كان المُخاطَب بمادة الجزاءات يمثل فئة معينة من الناس (الموظف، الطبيب، التاجر، المالك، إلخ.)، يُستخدم الاسم النكرة مسبوقا بكلمة "كل". على سبيل المثال "كل تاجر"، "كل موظف"، "كل مالك"، إلخ.

مثال
قانون العقوبات المصري
مادة (١١٢):
كل موظف عام اختلس أموالا أو أوراقا أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالسجن المشدد.

الفرع الثاني: الفعل الجزائي

يُصاغ الفعل في مادة الجزاءات، عادة، في صيغة الأمر التشريعي "يُعاقب بـــ".

[1] لمزيد من التفاصيل، انظر مؤلفنا "أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنجليزية"، ٢٠٠٧

مثال:
قانون العقوبات المصري
مادة (١٥٧):
يُعاقب بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه كل من تقلد علانية نيشانا لم يمنحه أو لقب نفسه كذلك بلقب من ألقاب الشرف أو برتبة أو بوظيفة أو بصفة نيابية عامة من غير حق.

الفرع الثالث: تركيبة الجملة

مثل الجملة العادية، تتكون الجملة في مادة الجزاءات من فعل (يُعاقب بـ....)، وفاعل (مرتكب الفعل المُجرَّم).

وهناك طريقتان لتركيبة الجملة؛ الأولى، البدء بالفعل (يُعاقب بـ....) ثم الفاعل (مرتكب الفعل المُجرَّم).

مثال:
يُعاقب بـ.... كل من .....

والثانية، تقديم الفاعل على الفعل.

مثال:
كل من ...... يُعاقب بـ...

والأدق في صياغة مادة الجزاءات، تقديم الفاعل (مرتكب الفعل المُجرَّم) على الفعل، لأن الفعل يمثل الفرض الذي ينطبق عليه الحكم. وكما سبق القول، يُفضل تقديم الفرض على الحُكم.

مثال:
"قانون العقوبات المصري
مادة (١٠٢):
كل من جهر بالصياح أو الغناء لإثارة الفتن يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على مائتي جنيه.

بيْد أن من الشائع، أيضا في صياغة مادة الجزاءات، تقديم العقاب على الفعل المُجرَّم.

مثال:
قانون العقوبات المصري
مادة (١٠٢ مكرر):
يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن خمسين جنيها ولا تجاوز مائتي جنيه كل من أذاع عمدا أخبار أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة أو بث دعايات مثيرة إذا كان من شأن ذلك تكدير الأمن العام أو إلقاء الرعب بين الناس أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

وقد يقتضي سياق الفعل المُجرَّم تأخيره في الجملة؛ مثلا، إذا كان الفعل المُجرّم طويلا أو متعددا.

مثال (١):
قانون العقوبات المصري

مادة (٨٩ مكررا): كل من خرب عمدا بأي طريقة إحدى وسائل الإنتاج أو أموالا ثابتة أو منقولة لإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (١١٩) بقصد الإضرار بالاقتصاد القومي يعاقب بالسجن المؤبد أو بالسجن المشدد.

مادة (٩٠): يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من خرب عمدا مباني أو أملاكا عامة أو مخصصة لمصالح حكومية أو للمرافق العامة أو للمؤسسات العامة أو الجمعيات المعتبر قانونا ذات نفع عام."

مثال (٢):
قانون العقوبات المصري
مادة (٤٦):
يُعاقب على الشروع في الجناية بالعقوبات الآتية إلا إذا نص قانونا على خلاف ذلك:
السجن المؤبد، إذا كانت عقوبة الجناية الإعدام.
السجن المشدد مدة لا تزيد على نصف الحد الأقصى المقرر قانونا أو الحبس، إذا كانت عقوبة الجناية السجن المشدد.
السجن مدة لا تزيد على نصف الحد الأقصى المقرر قانونا أو الحبس، إذا كانت عقوبة الجناية الحبس.

بيْد أنه في حالات كثيرة، لا يكون ثمة مقتضى لتقديم الفعل على الفاعل (مرتكب الفعل المُجرَّم).

مثال:
قانون العقوبات المصري

مادة (١٢٦):
كل موظف أو مستخدم عمومي أمر بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحمله على الاعتراف يُعاقب بالسجن المؤبد أو المشدد أو السجن من ثلاث سنوات إلى عشر سنوات......

مادة (١٢٧):
يُعاقب بالسجن كل موظف عام وكل شخص مكلف بخدمة عامة أمر بعقاب المحكوم عليه أو عاقبه بنفسه بأشد من العقوبة المحكوم بها عليه قانونا أو بعقوبة لم يُحكم بها عليه.

وفي رأينا، ما لم تكن هناك ضرورة يقتضيها سياق النص، ينبغي تقديم الفاعل (مرتكب الفعل المُجرّم) على الفعل، وليس العكس. وهذا الترتيب يتماشى مع المنطق لأن العقاب يُفرض على الفاعل بسبب ارتكابه الفعل المجرّم، ولولا ارتكابه، لما كان هناك عقاب.

وأحيانا، تستخدم تركيبة جملة "إذا" الشرطية في مادة الجزاءات.

مثال:
قانون العقوبات المصري
مادة (١٤٧):
إذا صار فك ختم من الأختام الموضوعة لحفظ محل أو أوراق أو أمتعة بناء على أمر صادر من إحدى جهات الحكومة أو إحدى المحاكم في مادة من المواد، يُحكم على الحراس لإهمالهم بدفع غرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه إذا كان هناك حُراس.

والأدق في التعبير، استخدام تركيبة "كل من يفعل..... يُعاقب بـــ.....". وفي المثال أعلاه، الأدق في التعبير، صياغة الجملة كما يأتي:

مادة (١٤٧):
كل من كان مكلفا بحراسة محل أو أوراق أو أمتعة وتم بسبب إهماله فك ختم موضوع عليها لحفظها بناء على أمر صادر من جهة حكومية أو محكمة في مادة من المواد، يُعاقب بغرامة لا تزيد على خمسمائة جنيه.

قارن صياغة المادة (١٤٧) الأصلية في القانون بالمادة (١٣٩) في القانون نفسه المبينة أدناه:

مادة (١٣٩):
كل من كان مكلفا بحراسة مقبوض عليه أو بمرافقته أو بنقله وهرب إهمالا منه، يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه مصري إذا كان المقبوض عليه الذي هرب محكوما عليه بعقوبة جنائية أو متهما بجناية، وأما في الأحوال الأخرى، فتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو غرامة لا تجاوز مائتي جنيه مصري.

المطلب الخامس: الاعتبارات الواجب مراعاتها في صياغة مادة الجزاءات

١. عند صياغة مادة الجزاءات، يجب تحديد العقوبات بوضوح لأن المحاكم تطبق أحكام مواد الجزاءات حرفيا.

٢. يجب مراعاة أحكام قانون العقوبات المعمول به في الدولة فيما يتعلق بالجنايات والجنح والمخالفات.

٣. يجب تخصيص فصل منفصل للجزاءات التي يتضمنها كل مشروع القانون، وعدم إدراج كل جزاء في المادة التي تخصه.

مثال:
قانون استيراد وبيع المشتقات النفطية العراقي
المادة ٤:
أ. تلتزم الشركات المستوردة للمشتقات النفطية بموجب أحكام هذا القانون بشروط السلامة والحفاظ على البيئة والسيطرة النوعية والمطابقة للمواصفات العالمية.
ب. تعاقب كل شركة تخالف أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة بما يلي:
١. غرامة مالية لا تقل عن خمسين مليون دينار ولا تزيد عن مائة مليون دينار عراقي في المرة الاولى.
٢. تعاقب الشركات بالغرامة الواردة أعلاه وتُمنع من مزاولة نشاطها نهائياً عند تكرار المخالفة.

٤. يجب تقديم العقاب الأشد على الأخف؛ فعلى سبيل المثال، إذا كان العقاب بالحبس والغرامة، يُقدم الحبس على الغرامة، لأن الهدف من العقاب هو الردع.

٥. في حالة العقوبة المركبة (أي التي تشمل الحبس والغرامة أو أيا منهما)، يجب استخدام تركيبة سهلة وبسيطة للجملة توضح عناصرها بسهولة.

عادة، تصاغ مادة الجزاء المركب كما يأتي:

مثال (١):
"يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ××× ولا تجاوز ××× وبغرامة لا تقل عن ××× ولا تجاوز ××× أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب إحدى الجرائم التالية:
١. ×××
٢. ×××، إلخ."

مثال (٢):
قانون العمل العُماني
مادة (١١٢):
يُعاقب صاحب العمل أو من يمثله الذي يمتنع عن تقديم التسهيلات اللازمة، أو عن تقديم البيانات أو المعلومات الصحيحة أو يقدم بيانات غير حقيقية للموظفين الرسميين بالسجن مدة لا تزيد على شهر وبغرامة لا تزيد على مائة ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

وقد تصاغ مادة الجزاء المُركب كما يأتي:

مثال (٢):
"يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ××× ولا تجاوز ××× أو بغرامة لا تقل عن ××× ولا تجاوز ××× أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب إحدى الجرائم التالية:
١. ×××
٢. ×××، إلخ."

ويُعاب على صياغة مادة الجزاءات بالطريقتين المذكورتين أعلاه أنها تتناول في فقرة واحدة ثلاثة احتمالات للعقوبة (الحبس، الغرامة، الحبس والغرامة)، وهذا من شأنه أن يعوق وضوح النص.

والأدق في التعبير، صياغة مادة الجزاء المُركب على النحو الآتي بحيث تتجنب العيوب المذكورة أعلاه.

مثال:
كل من يفعل ×××، يعاقب بإحدى أو كلتا العقوبتين التاليتين:
١. الحبس مدة لا تقل عن ××× ولا تجاوز ×××.
٢. غرامة لا تقل عن ××× ولا تجاوز ×××."

٦. يجب تجنب إدراج عبارة "*مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر*" في بداية كل مادة.

مثال:
قانون حماية البيئة ومكافحة التلوث الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠١
مادة (٣٥):
مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر، يُعاقب كل من يخالف أحكام المادة (٨) من هذا القانون بغرامة لا تقل عن ٥% خمسة في المائة ولا تزيد على (١٠%) عشرة في المائة من رأس المال المستثمر.

وقد وردت هذه العبارة في صدر ٩ مواد من أصل ١٢ مادة في قسم العقوبات في قانون حماية البيئة ومكافحة التلوث العُماني المشار إليه أعلاه.

وقد يجادل البعض بأن وجود هذه العبارة مهم لأن الفعل الواحد قد يشكل وصفين قانونيين (سرقة مقرونة بقتل ، مثلا) وهو ما يطلق عليه "التعدد المعنوي". وفي هذه الحالة، نكون بصدد فعل واحد لكن له وصفين (سرقة وقتل)، لكل منهما عقوبة مختلفة عن عقوبة الآخر. ووظيفة هذه العبارة، في رأي هؤلاء، أنها تنبه القاضي في هذه الحالة إلى ضرورة أن يبحث عن العقوبة الأشد ويطبقها على الواقعة المنظورة أمامه.

والسؤال المنطقي الذي يفرض نفسه هنا؛ هو: إذا كانت هناك عقوبة أشد يمكن أن تفرض، لماذا لا يبحث مقدم مشروع القانون هذه المسألة بدلا من أن يشوط الكرة في ملعب مستخدم القانون أو القاضي؟ ومن الذي من المفروض أن أمامه فسحة من الوقت أفضل من الآخر؛ الجهة مقدمة مشروع القانون أم مستخدم القانون، أم القاضي؟ وعلي فرض وجود عقوبة أشد، أليس من الممكن حل هذه المسألة عن طريق التكييف القانوني الصحيح للواقعة؟ فإذا كانت الواقعة، مثلا، سرقة مقرونة بقتل، فإن تكييف الواقعة على أنها قتل يفي بالغرض. ويمكن وضع مبدأ قانوني مفاده أنه في حالة التعدد المعنوي للفعل المجرّم، تفرض العقوبة الأشد.

إن اعتراضنا علي عبارة "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد" يرجع إلى ثلاثة أسباب؛ الأول، أنها تثير الشك حول نوع العقوبة بينما يُفترض في القانون أن يتسم باليقين، خاصة إذا كان الأمر يتعلق بفرض عقوبة. وفي رأينا، أن من الأفضل أن تبحث الجهة مقدمة مشروع القانون جميع جوانبه وتقترح العقوبات المناسبة حسب كل وضع علي حدة بدلا من أن تترك مهمة البحث لمستخدم القانون أو للقاضي. وكمبدأ عام، يجب أن يحاول المشرع جعل النص التشريعي مستقلا عن غيره وقائما بذاته وألا يحيل مستخدم القانون إلى أي شيء خارجه، بقدر الإمكان. وإذا كانت ثمة ضرورة جوهرية لذلك، فإن هذا يعد استثناء للمبدأ العام.

أما السبب الثاني، فيتعلق بالمشكلات التي قد يثيرها وجود هذه العبارة في صدر مادة معينة وعدم وجودها في مواد جزائية أخرى. ومن هذه المشكلات، احتمال تفسير النص في هذه الحالة على أن العقوبة الأشد، في حالة وجودها، لا تنطبق طالما أن المادة قد خلت من الإحالة إليها.

ويتعلق السبب الثالث بالاضطرار إلى تكرار هذه العبارة في صدر كل مادة جزائية لتجنب التفسير المشار إليه في الفقرة السابقة.

٧. في حالة اختلاف العقوبة على حسب اختلاف الجريمة، ينبغي تقديم الفرض على العقوبة في مادة الجزاءات.

مثال:
قانون العقوبات المصري
مادة (٤٦):
يُعاقب على الشروع في الجناية بالعقوبات الآتية إلا إذا نص قانونا على خلاف ذلك:
السجن المؤبد، إذا كانت عقوبة الجناية الإعدام.
السجن المشدد مدة لا تزيد على نصف الحد الأقصى المقرر قانونا أو الحبس، إذا كانت عقوبة الجناية السجن المشدد.
السجن مدة لا تزيد على نصف الحد الأقصى المقرر قانونا أو الحبس، إذا كانت عقوبة الجناية الحبس.

الأدق في التعبير:

مادة (٤٦):
ما لم ينص القانون على غير ذلك، كل من شرع في ارتكاب جناية يُعاقب بالعقوبات الآتية:
١. إذا كانت عقوبة الجناية الإعدام، السجن المؤبد.
٢. إذا كانت عقوبة الجناية السجن المشدد، السجن المشدد مدة لا تزيد على نصف الحد الأقصى المقرر قانونا أو الحبس.
٣. إذا كانت عقوبة الجناية الحبس، السجن مدة لا تزيد على نصف الحد الأقصى المقرر قانونا أو الحبس.

قارن صياغة المادة (٤٦) أعلاه، كما وردت في القانون، بالمادة (١٤٠) في القانون نفسه المبينة أدناه:

مادة (١٤٠):
كل من كان مكلفا بحراسة مقبوض عليه أو بمرافقته أو بنقله وساعده على هربه أو سهل له أو تغافل عنه، يُعاقب طبقا للأحكام الآتية:
١. إذا كان المقبوض عليه محكوما عليه بالإعدام، تكون العقوبة السجن المشدد.
٢. وإذا كان محكوما عليه بالسجن المؤبد أو بالسجن المشدد أو كان متهما بجريمة عقوبتها الإعدام، تكون العقوبة السجن.
٣. وفي الأحوال الأخرى، تكون العقوبة الحبس.

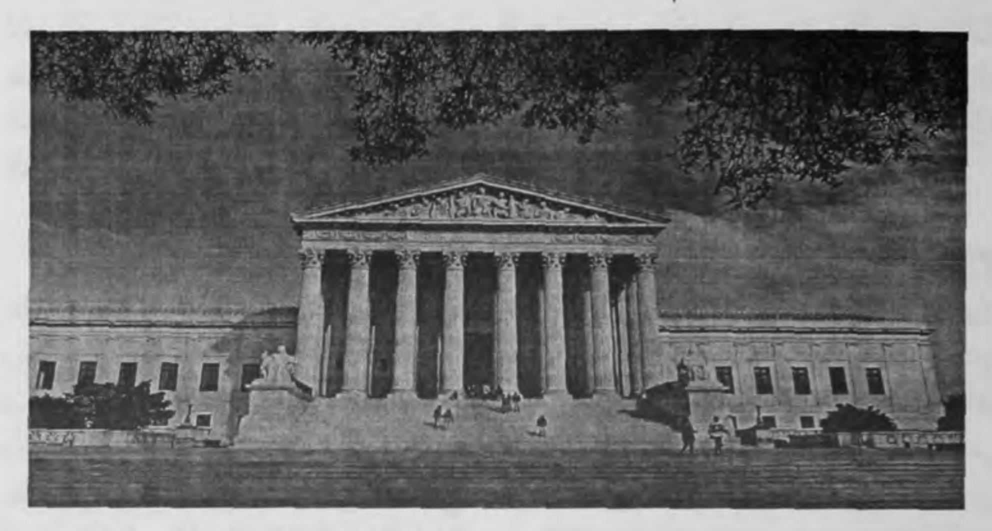
٨. ينبغي تجنب الإحالة في مادة الجزاءات إلى المواد أو الفصول التي تتضمن الفعل المُجرَّم، وبدلا من ذلك، يجب تضمين الفعل المُجرَّم صراحة في متن مادة الجزاءات، لأن مثل هذه الإحالات ترهق مستخدم القانون وتحول دون سهولة فهمه.

<u>مثال (١):</u>
قانون العمل العُماني
مادة (١١٣):
يُعاقب كل من يخالف أحكام المواد ١٤، ١٥، ١٦ من الفصل الأول من الباب الثاني بغرامة لا تقل عن عشرة ريالات ولا تزيد على مائة ريال عن العامل الواحد، وعلى مخالفة أحكام المادة (١٧) بغرامة لا تقل عن خمسين ريالا ولا تزيد على مائة ريال، وتضاعف العقوبة عند تكرار المخالفة.

مادة (١١٦):
يُعاقب كل من يخالف أحكام الفصل الأول والثاني من الباب الرابع بغرامة لا تزيد على مائة ريال، وتتعدد الغرامة وفقا لعدد العمال الذين وقعت في شأنهم المخالفة وتضاعف العقوبة عند تكرار المخالفة.

المبحث الخامس
تسوية المنازعات الناشئة عن تنفيذ القانون

المطلب الأول: أهمية القسم الخاص بتسوية المنازعات



بصرف النظر عن التدابير التي ينص عليها مشروع القانون لتنفيذ أحكامه، لا مفر من نشوب منازعات حول القرارات التنفيذية التي تصدر لتنفيذ تلك التدابير. وينبغي أن ينص مشروع القانون على آلية لحل المنازعات التي تنشأ عن التنفيذ لسببين: أولاً، يتطلب السلام الاجتماعي وجود وسيلة لتسوية المنازعات. وثانياً، عندما ينشأ نزاع، كما يحدث كثيرًا، بين مواطن ومسئول تنفيذي، لا تقتصر آلية حل المنازعات فقط على توفير وسيلة الحل بعينها، وإنما تحاسب، في الواقع، المسئول المتسبب في الخطأ الذي أدى إلى حدوث النزاع. وفي أغلب مشروعات القوانين، يشكل نظام تسوية المنازعات الوسيلة الأساسية لمساءلة المسئولين التنفيذيين[١].

ويتضمن نظام تسوية المنازعات سلسلة متصلة من الآليات. وعلى طرف هذه السلسلة، توجد آليتا الوساطة والتفاوض، والتي تلجأ إليهما وحدهما دون غيرهما لتسوية المنازعات بعض المحاكم الخاصة. ويحل هذا النوع من القرارات، المنازعات بشكل رئيسي عن طريق الحل الوسط. وهذه الآلية لتسوية

---

١ - Ann Seidman, Robert Seidman, and Nalin Abeysekere, op. cit., p.

المنازعات لا تتقيد بتنفيذ القانون بشكل حرفي، بل قد لا يرتبط حل المنازعات بذلك القانون أصلا.

وعلى الطرف الآخر لسلسة آليات تسوية المنازعات، تسعى المحاكم لتسوية الخلافات عن طريق تطبيق قاعدة ما. ويتم ذلك عن طريق ثلاث خطوات؛ أولا، الرجوع إلى القانون باعتباره يمثل القواعد واجبة التطبيق؛ أو المقدمة الكبرى، ثانيا، بحث الوقائع، والتي تمثل المقدمة الصغرى. ثالثا، التوصل إلى قرار عن طريق الاستدلال.

وعلى سبيل المثال، تنص المادة (١٦٣) من القانون المدني المصري على أن "كل خطأ سبب ضررا يلزم من ارتكبه بالتعويض" (المقدمة الكبرى). وتكشف الوقائع (المقدمة الصغرى) أن المدعى عليه كان عليه التزام تعاقدي صحيح بتوريد بضاعة في ميعاد معين، لكن المدعى عليه أخل بذلك الالتزام. ثم يأتي دور الاستدلال عندما تقرر المحكمة أنه "بناء عليه، ينبغي على المدعى عليه أن يدفع تعويضات إلى المدعي نظير الضرر الذي لحق به". وما لم تتوفر لدى مسئولي الجهاز التنفيذي الفهم الصحيح لقواعد القانون واجبة التطبيق والمعلومات اللازمة بخصوص المشكلة ذات الصلة، والتي تمكنهم من التوصل إلى القرار السليم عن طريق الاستدلال، لن تتوفر لديهم القدرة على تنفيذ القانون.

المطلب الثاني: الفصل في المنازعات



في حالة اشتمال مشروع القانون على آليات لتنفيذه عن طريق أجهزة الدولة التنفيذية العادية (جهاز الشرطة، مثلا)، تُترك مسألة تسوية المنازعات للمحاكم، ولا يحتاج مشروع القانون لأن يولي المسألة أي قدر من الاهتمام؛ لأنه في مثل هذه النوعية من القوانين تتم تسوية النزاع وتنفيذ التدابير التي يتضمنها مشروع القانون في إطار القواعد القانونية العامة المعمول بها[1].

---

١ - ibid, p.

أما إذا كان مشروع القانون يطبق نوعًا آخر من نظم التنفيذ؛ مثلا، عن طريق جهاز إداري أو هيئة حكومية أو جهاز تنفيذي خاص، فيجب أن يتضمن القانون آلية منفصلة للفصل في المنازعات. وتؤدي معظم المحاكم على مختلف درجاتها هذه الوظيفة في حالة عدم وجود أي نظام آخر. وعلى سبيل المثال، إذا رفض مسئول أن يعطي مواطنًا معاشه المستحق له، يمكن لطالب المعاش المتضرر، في حالة عدم وجود بديل، أن يطعن على القرار بأن يرفع قضية أمام المحكمة.

وفي معظم الحالات ينشئ مشروع القانون جهازا خاصا لتسوية المنازعات ذات الصلة به. وفي هذه الحالة ينشئ مشروع القانون، عادة، آلية للفصل في الطعون على القرارات التي يصدرها جهاز تسوية المنازعات الذي أنشأه. وغالبا، تكون هذه الآلية في شكل "لجنة" أو "لجان" للفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون.

مثال:

"ينشئ القانون المصري لحماية المستهلك "جهازا لحماية المستهلك" لضمان تنفيذ ما تضمنه من أحكام (مادة ١٢). وتتولى الفصل في المنازعات الناتجة عن تطبيق أحكام القانون بين المستهلكين وبين الموردين أو المُعلِنين لجان تشكل بقرار من مجلس إدارة الجهاز. ويكون الطعن على قرارات اللجان أمام محكمة الاستئناف المختصة وفقا للقواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية (مادة ١٧). ويجوز الطعن على القرارات التي يصدرها الجهاز في المخالفات لأحكام القانون مباشرة أمام محكمة القضاء الإداري."

وقد تكون هذه الآلية في شكل لجنة أو لجان لتلقى الشكاوى والتظلمات من القرارات الصادرة في مجال تطبيق أحكام القانون.

مثال:

قانون إدارة الموارد البشرية لحكومة دبي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٢٠٤):

١. تنشأ في كل دائرة لجنة تسمى "لجنة التظلمات والشكاوى" تتألف من ثلاثة إلى خمسة أعضاء يكون من ضمنهم ممثلون عن إدارة الموارد البشرية والشؤون القانونية وذلك بهدف مناقشة التظلمات التي يتقدم بها موظفو الدائرة على ان تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالإجماع أو بالأغلبية.

٢. يشترط في أعضاء لجنة التظلمات والشكاوى أن يكونوا من موظفي الفئة الرابعة، وفي جميع الأحوال يشترط أن لا تقل درجة رئيسها عن درجة الموظف المتظلم.

المادة (٢٠٦):

١. يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات والشكاوى بتظلم خطي يتعلق بتقرير تقويم أدائه السنوي وكذلك التظلم من القرارات الصادرة بفرض الجزاءات التأديبية بحقه.
٢. كما يجوز للموظف أن يتقدم لإدارة الموارد البشرية بأية شكوى تتعلق بالعمل ومنها ودونما حصر (بيئة وأدوات العمل، الإساءة الجسدية، الكلام البذيء، ترويج وإطلاق الإشاعات، الاستخفاف بالموظف أو بآرائه، المضايقات اللفظية أو الكتابية، التحرش اللاأخلاقي).
٣. على إدارة الموارد البشرية مراجعة الشكاوى التي تقدم إليها وأن تقرر إحالتها إلى لجنة المخالفات الإدارية أو إلى لجنة التظلمات والشكاوى.

وينبغي أن يتضمن مشروع القانون قسما منفصلا لمواد تسوية المنازعات.

مثال:
قانون العمل العُماني المواد من (١٠٤) حتى (١٠٧)
تتضمن هذه المواد آلية لتسوية منازعات العمل التي قد تنشأ بين صاحب العمل والعامل. وبموجب هذه الآلية، يرفع العامل شكواه، أولا، إلى صاحب العمل أو من يمثله (م. ١٠٥). وفي حالة فصل العامل، يطلب من "الدائرة المختصة" خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إخطاره بالقرار إلغاء قرار الفصل (م. ١٠٦).

بيْد أنه كثيرا ما ترد مادة (أو مواد) تسوية المنازعات، إن وجدت، ضمن مواد مشروع القانون دون تخصيص قسم منفصل لها. وكثيرا ما ترد هذه المواد في غير موضعها الصحيح.

مثال (١):
قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨
وردت الأحكام الخاصة بتسوية المنازعات في آخر القانون في المادتين (٤١) و (٤٢).

مثال (٢):
قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تنظيم العلاقة بين مؤجري ومستأجري العقارات في دبي
وردت المواد الخاصة بالفصل في المنازعات (٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣) في قسم يحمل اسم "الأحكام العامة" في آخر القانون.

مثال (٣):

قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣) لسنة ٢٠٠٦

المادة (٢٧) :

١. المنازعات الناشئة بين الاطراف الخاضعين لاحكام هذا القانون يطبق عليهم القانون العراقي ما لم يتفقوا على خلاف ذلك بغير الحالات التي تخضع لاحكام القانون العراقي حصراً او يكون فيها الاختصاص للمحاكم العراقية .
٢. تخضع المنازعات الناتجة عن عقد العمل حصراً لاحكام القانون العراقي ويكون الاختصاص فيها للمحاكم العراقية ، ويستثنى من ذلك العامل غير العراقي اذا نص عقد العمل على خلاف ذلك .
٣. اذا كان اطراف النزاع من غير العراقيين وفي غير المنازعات الناتجة عن جريمة يجوز للمتنازعين الاتفاق على القانون الواجب التطبيق والمحكمة المختصة او اي اتفاق اخر لحل النزاع بينهم .
٤. اذا ترتب عن نزاع بين الشركاء او بين مالك المشروع والغير في مشروع يخضع لاحكام هذا القانون توقف العمل لمدة تزيد عن ثلاثة اشهر يجوز للهيئة سحب الترخيص و الطلب الى مالكي المشروع تسوية أمره خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور ، واذا مرت هذه المدة دون تسوية الامر بين الشركاء او بين مالك المشروع و الغير ، فان للهيئة اتخاذ الاجراءات القانونية لتصفية المشروع مع إخطار مالك المشروع او احد الشركاء بذلك ويتم ايداع مبلغ التصفية في احد البنوك بعد استيفاء حقوق الدولة او اي حقوق للغير وبعد صدور حكم قضائي باستحقاقها .
٥. إذا كان احد أطراف النزاع خاضعاً لأحكام هذا القانون يجوز لهم عند التعاقد الاتفاق على آلية حل النزاع بما فيها الالتجاء إلى التحكيم وفقاً للقانون العراقي أو أي جهة أخرى معترف بها دولياً.
٦. المنازعات الناشئة بين الهيئة أو أي جهة حكومية وبين أي من الخاضعين لأحكام هذا القانون في غير المسائل المتعلقة بمخالفة احد أحكام هذا القانون ، تخضع للقانون و المحاكم العراقية في المسائل المدنية ، أما في المنازعات التجارية فيجوز للأطراف اللجوء للتحكيم على أن ينص على ذلك في العقد المنظم للعلاقة بين الأطراف .

ويجب أن يتضمن القانون **نفسه** آلية واضحة **ومتدرجة** لتسوية المنازعات التي تنشأ عن تطبيقه. وعلى سبيل المثال، ينبغي ألا يفوض القانون السلطة التنفيذية في إنشاء هذه الآلية، وإنما ينشئها القانون بنفسه. وكذلك يجب أن تقوم هذه الآلية على مبدأ التدرج في الفصل في المنازعة؛ فيُعهد أولا إلى مسئول أو لجنة على مستوى أدنى للفصل فيه. وفي حالة تعذر ذلك، تعرض المنازعة على مسئول أو لجنة على مستوى أعلى.

مثال:
قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨
مادة (٤١):
يُنشأ بوزارة المالية، مكتب لمتابعة التعاقدات الحكومية، تكون مهمته تلقي الشكاوى المتعلقة بأية مخالفة لأحكام هذا القانون، ويصدر بتنظيمه وتحديد اختصاصاته وإجراءات قواعد العمل به قرار من رئيس مجلس الوزراء.

مادة (٤٢):
يجوز لطرفي العقد عند حدوث خلاف أثناء تنفيذ الاتفاق على تسويته عن طريق التحكيم، بموافقة الوزير المختص مع التزام كل طرف بالاستمرار في تنفيذ التزاماته الناشئة عن العقد.

قارن الأحكام الخاصة بتسوية المنازعات في قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٨ بما ورد في المادتين (٥٣) و (٥٤) من قانون الأمم المتحدة النموذجي في شأن اشتراء السلع والإنشاءات والخدمات لسنة ١٩٩٤، فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بتسوية المنازعات:

قانون الأمم المتحدة النموذجي
لاشتراء السلع والإنشاءات والخدمات لسنة ١٩٩٤

مادة (٥٣):
(١) ما لم يكن عقد الاشتراء قد أصبح نافذا بالفعل، تقدم الشكوى، في أول الأمر، كتابة إلى رئيس الجهة المشترية. (غير أنه إذا كانت الشكوى تستند إلى تصرف قامت به الجهة المشترية أو قرار اتخذته أو إجراء اتبعته، وكان ذلك التصرف أو القرار أو الإجراء قد وافقت عليه جهة ما عملا بهذا القانون، فإن الشكوى تقدم بدلا من ذلك إلى رئيس الجهة التي وافقت على ذلك التصرف أو القرار أو الإجراء، على حسب الأحوال).
(٢) لا يقبل رئيس الجهة المشترية (أو رئيس جهة إصدار الموافقة) الشكوى أو ينظر فيها ما لم تقدم في غضون ٢٠ يوما من الوقت الذي أصبح فيه المورِّد أو المقاول مقدم الشكوى على علم بالظروف الداعية إلى تقديمها، أو من الوقت الذي كان ينبغي أن يكون فيه ذلك المورِّد أو المقاول على علم بتلك الظروف، أيهما أسبق.
(٣) لا يكون رئيس الجهة المشترية (أو رئيس جهة إصدار الموافقة) مضطرا إلى قبول الشكوى أو النظر فيها أو مواصلة النظر فيها بعد نفاذ عقد الاشتراء.
(٤) ما لم تتم تسوية الشكوى بالتراضي بين المورِّد أو المقاول الذي قدمها والجهة المشترية، فعلى رئيس الجهة المشترية (أو رئيس جهة إصدار الموافقة) أن يصدر، في غضون ٣٠ يوما من تاريخ تقديم الشكوى، قرارا مكتوبا، ويجب في هذا القرار:
أ) أن يذكر الأسباب التي دعت إلى إصدار القرار؛ و
ب) أن يبين، في حالة تأييد الشكوى كلها أو جزء منها، التدابير التصحيحية التي يزمع اتخاذها.

(٥) إذا لم يصدر رئيس الجهة المشترية (أو رئيس جهة إصدار الموافقة) قرارا بحلول الوقت المحدّد في الفقرة (٤) من هذه المادة، يحق للمورّد أو المقاول مقدم الشكوى (أو الجهة المشترية) الشروع فورا بعد ذلك في اتخاذ إجراءات قانونية بموجب المادة [٥٤ أو ٥٧]. ولدى الشروع في تلك الإجراءات القانونية ينتهي اختصاص رئيس الجهة المشترية (أو رئيس جهة إصدار الموافقة) في النظر في الشكوى.

(٦) يكون قرار رئيس الجهة المشترية (أو رئيس جهة إصدار الموافقة) نهائيا ما لم يشرع في إجراءات قانونية بموجب المادة [٥٤ أو ٥٧].

مادة (٥٤)

(١) يجوز للمورّد أو المقاول الذي يحق له بموجب المادة ٥٢ التماس إعادة النظر، أن يقدم شكوى إلى [يدرج اسم الهيئة الإدارية]:

(أ) إذا استحال تقديم الشكوى أو قبولها والنظر فيها بموجب المادة ٥٣ بسبب نفاذ عقد الاشتراء، وبشرط أن تقدم هذه الشكوى في غضون ٢٠ يوما من الوقت الذي أصبح فيه المورّد أو المقاول مقدم الشكوى على علم بالظروف الداعية إلى تقديمها، أو من الوقت الذي كان ينبغي أن يكون فيه على علم بتلك الظروف، أيهما أسبق؛

(ب) إذا لم يقبل رئيس الجهة المشترية الشكوى ولم ينظر فيها لأن عقد الاشتراء أصبح نافذا، بشرط أن تكون الشكوى قد قدمت في غضون ٢٠ يوما من وقت إصدار القرار بعدم قبول الشكوى والنظر فيها؛

(ج) عملا بالمادة ٥٣ (٥)، بشرط أن تقدم الشكوى في غضون ٢٠ يوما من انقضاء المدة المشار إليها في المادة ٥٣ (٤)؛ أو

(د) إذا ادعى المورّد أو المقاول تضرره من قرار أصدره رئيس الجهة المشترية (أو رئيس جهة إصدار الموافقة) بموجب المادة ٥٣، بشرط أن تقدم الشكوى في غضون ٢٠ يوما من وقت إصدار القرار.

(٢) على [يدرج اسم الهيئة الإدارية]، عند تلقيها شكوى، أن تخطر بها على الفور الجهة المشترية (أو جهة إصدار الموافقة).

(٣) يجوز لـ [يدرج اسم الهيئة الإدارية] أن [تقرر واحدا] [توصي بواحد] أو أكثر من تدابير الإنصاف التالية، ما لم ترفض الشكوى:

(أ) أن تعلن القواعد أو المبادئ القانونية التي تحكم موضوع الشكوى؛

(ب) أن تحظر على الجهة المشترية القيام بتصرف أو اتخاذ قرار مناف للقانون أو اتباع إجراء غير مشروع؛

(ج) أن تطلب من الجهة المشترية التي تصرفت أو اتبعت إجراء بطريقة منافية للقانون، أو التي توصلت إلى قرار مناف للقانون، أن تتصرف أو تتبع إجراء بطريقة مشروعة أو أن تتوصل إلى قرار يتفق مع القانون؛

(د) أن تلغي كليا أو جزئيا تصرفا أو قرارا منافيا للقانون صدر عن الجهة المشترية، ما عدا أي تصرف أو قرار يجعل عقد الاشتراء نافذا؛

(هـ) أن تنقح قرارا منافيا للقانون اتخذته الجهة المشترية أو أن تستعيض عن ذلك القرار بقرار تتخذه هي، ما عدا أي قرار يجعل عقد الاشتراء نافذا؛

(و) أن تقضي بدفع تعويض عن:

الخيار الأول

أية تكاليف معقولة تكبدها المورّد أو المقاول مقدم الشكوى فيما يتعلق بإجراءات الاشتراء نتيجة لتصرف أو قرار مناف للقانون صدر عن الجهة المشترية أو لاتباعها إجراء منافيا للقانون؛

الخيار الثاني

خسارة أو ضرر تكبدهما المورّد أو المقاول مقدم الشكوى فيما يتعلق بإجراءات الاشتراء؛

(ز) أن تأمر بإنهاء إجراءات الاشتراء.

(٤) تصدر [يدرج اسم الهيئة الإدارية] في غضون ٣٠ يوما قرارا كتابيا بشأن الشكوى، تبين فيه أسباب القرار وتدابير الإنصاف التي تقررت، إن وجدت.

(٥) يكون القرار نهائيا ما لم يشرع في رفع دعوى بموجب المادة ٥٧.

لاحظ التدرج في مستوى الفصل في المنازعات طبقا لقانون الأونسترال. والغرض الأساسي من النص على إعادة النظر فى المرحلة الأولى من جانب رئيس الجهة المشترية (أو رئيس الجهة التي أصدرت الموافقة) هو تمكين ذلك الموظف المسئول من تصحيح أية أخطاء فى التصرفات أو القرارات أو الإجراءات قبل تنفيذ العقد. ومن شأن هذا النهج أن يجنب اثقال كاهل السلطات في المستوى الأعلى وكذلك السلطات القضائية المختصة بمراجعة القرار، على نحو لا لزوم له، بتظلمات كان يمكن للأطراف حلها فى مرحلة سابقة.

ويرجع السبب في قصر اللجوء إلى المستوى الأدنى من المسئولين التنفيذيين لتسوية المنازعة في مرحلة ما قبل تنفيذ العقد إلى أنه بعد دخول العقد حيز التنفيذ، لن يكون بمقدور المسئولين في هذا المستوى اتخاذ التدابير التصحيحية المناسبة، ومن ثم، يُفضل عرض المنازعة على جهة إدارية أعلى أو على سلطة قضائية.

وينبغي ان تستهدف إجراءات إعادة النظر إتاحة البت السريع فى الشكوى، فإذا تعذر ذلك، يجب ألا تعطل الإجراءات دون مبرر البدء فى إجراءات ترمى إلى إعادة النظر من قبل جهة إدارية أعلى أو السلطة القضائية. ولذلك، تنص الفقرة (٤) على مهلة زمنية أقصاها ثلاثون يوما لكى تصدر الجهة المشترية (أو الجهة التي أصدرت الموافقة) قراراً بشأن الشكوى. وإذا لم يصدر القرار في غضون هذه المدة، يجوز للشاكي طلب إعادة النظر أمام السلطة الإدارية الأعلى أو، إذا تعذر ذلك، أمام السلطة القضائية.

المطلب الثالث: ضمان المساءلة

يقتضي اختلاف أنشطة الأجهزة التنفيذية استخدام أنواع مختلفة من أنظمة تسوية المنازعات والمساءلة. فضمان المساءلة عن استخدام الأموال العامة يتطلب قواعد تختلف عن تلك اللازمة لمراجعة قرارات محددة تؤثر على الأفراد (على سبيل المثال، منح أو رفض منح، حِرَفي رخصة عمل) أو لإعداد وإصدار لائحة (على سبيل المثال، قاعدة تُلزم المصانع لتعزيز السلامة بأماكن العمل، بأن تستبدل، خلال ستة أشهر من تاريخ اللائحة، بمادة الأسبستوس العازلة المستخدمة في الحوائط، مادة عازلة أخرى تم اعتمادها)[1].

وتنص بعض الأنظمة على المساءلة من القمة إلى القاعدة عن طريق الرؤساء (على سبيل المثال، على يد مسئولين إداريين أعلى مستوى، أو جهاز رقابي، أو المحاكم). ولتعزيز عملية المشاركة الديمقراطية، تنص أنظمة أخرى على المساءلة من القاعدة إلى القمة؛ أي عن طريق المنتفعين وأجهزة المجتمع المدني والهيئة التشريعية.

مثال على المساءلة من القاعدة إلى القمة:
تنص المادة (٢٣) من القانون المصري لحماية المستهلك على حق الجمعيات التي تنشأ لحماية المستهلك مباشرة الدعاوى التي تتعلق بمصالح المستهلكين أو التدخل فيها...وإبلاغ الأجهزة المعنية بما يقع من مخالفات...وتلقي شكاوى المستهلكين والتحقق منها والعمل على إزالة أسبابها...

وفي حالة المساءلة "من القمة إلى القاعدة"، يصدر القرار حول أداء المسئول التنفيذي من مسئول في مستوى أعلى (كالوزير أو القاضي، مثلاً). وتطرح المساءلة من القمة إلى القاعدة، من خلال حل المنازعات، مسألتين للبحث:

(١) ميزة الطعن على القرار الصادر في داخل الجهاز نفسه.
(٢) نطاق السلطة التي ينبغي أن يتمتع بها المديرون أو المحاكم للفصل في المسائل المتعلقة بالموضوع أو بالشكل.

---

١ - ibid, p.

المطلب الرابع: الطعن الداخلي

تخول القوانين الوزراء سلطات وواجبات واسعة النطاق. بيد أنه من الناحية العملية، ينفرد بممارسة تلك السلطات مسئولون في تلك الوزارات؛ أحيانًا في مستوى أدنى. ولمحاسبة هؤلاء، يجب أن تتاح للمتضرر من هذه القرارات الحق في طلب إعادة النظر فيها. وفي أغلب البلدان، للمواطن الحق في الطعن على القرارات الإدارية من حيث المبدأ، ومن ثم، يجوز للمحكمة أن تعيد النظر في الأمر. بيْد أن المحاكم لا تتوفر لها، سواء من حيث الكم أو من حيث الخبرات المطلوبة، القدرة الكافية على مراجعة ذلك الكم الهائل من القرارات الإدارية التي تصدر بشكل شبه يومي والتي يتم التظلم منها؛ إذ إن القضاة، رغم كل شيء، يتمتعون بمؤهلات عامة وليسوا متخصصين في كل المسائل الفنية التي قد تعرض عليهم. ولذلك، تنص قوانين عدة على جواز الطعن في القرارات في داخل الوزارة نفسها؛ أحيانًا أمام مسئول أعلى مستوى أو هيئة للطعن يتم إنشائها أساسًا لهذا الغرض، وأحيانًا أمام الوزير المختص شخصيًا[١].

المطلب الخامس: توزيع السلطة بين المديرين والمحاكم

من المفترض أن تكون لدى المحكمة الإدارية أو المسئول الوزاري خبرة خاصة بموضوع الطعن قيد البحث. ولا تتوفر لدى القضاة، باعتبارهم غير متخصصين، تلك الخبرة. وبقدر ما تكون قرارات الجهاز المعني غير تعسفية، في المسائل التي تقع في نطاق خبرته، ينبغي على المحكمة أن ترجع إلى تلك القرارات. ولكن كيف يمكن ضمان أن يتضمن القانون قواعد تُلزم المحكمة، عند الطعن على قرار للجهاز التنفيذي، بمراقبة حدود سلطة الجهاز التقديرية دون أن تتدخل في الوقت نفسه في ممارساته القانونية غير التعسفية؟[٢]

ولحل هذه المعضلة، يمكن أن يُلزم مشروع القانون المسئول الوزاري بأن يوضح حيثيات قراره كتابيا مع تحديد الأدلة التي يستند إليها. ويجب أيضا توضيح أن القرار يعتبر نتيجة منطقية للأدلة المستشهد بها، وينسجم مع القانون.

---

١ - ibid, p.

٢ - ibid, p.

وإذا ثبت للمحكمة أن القرار يفي بجميع هذه الشروط فليس لها أن تنقضه حتى إذا كان القاضي قد توصل بشكل مستقل إلى قرار مختلف.

وفي الماضي، كانت القوانين السابقة وأحكام المحاكم تعطي للمحكمة التي تقوم بإعادة النظر سلطة نقض القرار إذا استقر في يقينها أن القرار "**غير قائم على سبب صحيح**". وقد أعطت هذه اللغة المبهمة القضاة سلطة الحكم وفقا لسلطتهم التقديرية بدلا من السلطة التقديرية للمديرين دون أن تكون هناك أدلة قوية تثبت أن منح القضاة هذه السلطة التقديرية سيحقق عدالة أكبر. وفي بعض البلدان اليوم، تسعى القوانين أو أحكام المحاكم إلى توزيع السلطة بحيث تعطي سلطة تقديرية للمسئولين التنفيذيين على حين تعطي للمسئولين الأعلى في المستوى أو للمحاكم سلطة مراقبة التصرف في حدود تلك السلطة التقديرية.

مثال:
تنظم المواد (١٥٤-١٦٥) من قانون العمل الإماراتي طريقة تسوية المنازعات الناشئة عن عقود العمل الجماعية. وبموجب هذه المواد، يتم أولا محاولة تسوية النزاع وديا عن طريق الوساطة من قبل دائرة العمل المختصة (مادة ١٥٥). وإذا تعذر حل النزاع خلال عشرة أيام، يحال النزاع إلى لجنة التوفيق المختصة للبت فيه (مادة ١٥٦). وإذا لم يوافق أحد الطرفين على قرار اللجنة، جاز له الطعن في القرار أمام لجنة التحكيم العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدوره (١٥٨). وتصدر قرارات لجنة التحكيم بالأغلبية، ويجب أن تكون مسببة (مادة ١٦١).

المبحث السادس
مصادر تمويل القانون



ينص الجزء الخاص بمصادر تمويل مشروع القانون على كيفية تدبير الأموال اللازمة لتنفيذه. ولا يحتاج كل مشروع قانون بالضرورة تمويلا إضافيا لتنفيذ أغراضه. ومن ثم، لا يشترط أن يتضمن كل مشروع قانون، بالضرورة، أحكاما خاصة بمصادر تمويله.

ومع ذلك، تتضمن قوانين عدة تدابير لتنفيذ أغراضها تحتاج إلى موارد مالية لتنفيذها. وما لم يحدد مشروع القانون مصادر تمويل تلك التدابير، فإنه لن ينفذ إلا بمحض الصدفة. ولكي نضمن تنفيذ مشروع القانون بشكل فعال، يجب التأكد من توفر مصادر التمويل اللازمة لتنفيذ أغراضه.

وقد يتم تمويل مشروع القانون مباشرة من موازنة الدولة أو تخصص له موازنة مستقلة تبدأ مع بداية السنة المالية وتنتهي بنهايتها. ويمكن أن يعتمد مشروع القانون على تمويله ذاتيا من خلال رسوم يفرضها على نشاطات معينة أو غرامات يفرضها على المخالفين لأحكامه، أو من خلال الهبات والمنح والإعانات التي يتم قبولها وفقا لشروط معينة.

وما لم يتم توفير الموارد المالية الكافية لتنفيذ التدابير التي يتضمنها مشروع القانون، فإنه لن ينفذ إلا بمحض الصدفه. ومثال ذلك، قانون حظر التدخين في الأماكن العامة في معظم دول العالم. إن هذا القانون يحتاج تنفيذه إلى جيش كبير من مأموري الضبط القضائي لضبط المخالفين في الأماكن العامة وتقديمهم للمحاكمة. وفي ظل قلة الموارد المتاحة، وما يترتب عليها من عدم وجود الرقابة الكافية، سيظل هذا القانون حبيس الأدراج، أو موضوعا على الأرفف في متاحف التاريخ.

<u>مثال (١):</u>
القانون المصري لحماية المستهلك:
مادة (٢٠): يكون للجهاز (جهاز حماية المستهلك) موازنة مستقلة تبدأ مع بداية السنة المالية وتنتهي بنهايتها. وتتكون موارد الجهاز مما يأتي:
أ. الاعتمادات التي تخصص للجهاز في الموازنة العامة للدولة.
ب. الهبات والمنح والإعانات وأية موارد أخرى يقرر الجهاز قبولها بأغلبية ثلثي أعضائه على الأقل وبما لا يتعارض مع أهداف الجهاز.
ج. ما تخصصه الدولة للجهاز من هبات أو منح أو إعانات، مما تقرر اتفاقيات دولية توجيهه إلى مجالات حقوق المستهلك.

وينشأ حساب خاص لحصيلة هذه الموارد في أحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي المصري بعد موافقة وزير المالية، ويراعى ترحيل الفائض من هذا الحساب في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة الجهاز للسنة التالية.....

<u>مثال (٢):</u>
قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء هيئة الطرق والمواصلات بإمارة دبي
المادة (١٧):
تتكون الموارد المالية للهيئة من:
(١) الدعم المقرر للهيئة في الميزانية العامة للإمارة.
(٢) الرسوم وبدل الخدمات التي تقدمها للكافة.
(٣) المنح والهبات التي تتلقاها الهيئة ويقبلها الرئيس.
(٤) أية موارد أخرى يقرها المجلس التنفيذي.

<u>مثال (٣):</u>
قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨ بشأن إنشاء مؤسسة دبي العطاء بإمارة دبي
المادة (٩):
تتكون الموارد المالية للمؤسسة من:
١- الهبات والتبرعات والهدايا التي تقدم للمؤسسة ويقبلها مجلس الإدارة.
٢- عوائد استثمار أموال المؤسسة.



الفصل السادس
المبادئ الإرشادية
لصياغة مشروع قانون فعال

الفصل السادس
المبادئ الإرشادية لصياغة مشروع قانون فعال

١. ينبغي عدم صدور أكثر من قانون في الموضوع الواحد، وبدلا من ذلك، يُفضّل صدور قانون واحد ينظم كل الأمور المتصلة بموضوعه. وفي حالة وجود أكثر من قانون ينظم مجالا واحدا، اطلب توحيدهم في قانون موحد.

يتسم الوضع الحالي للقوانين الموجودة بحالة من الفوضى والتشتت ، حيث توجد قوانين متعددة تتناول نفس الموضوع فضلا عن ضخامة حجم القوانين النافذة بشكل عام مما يجعل من الصعب فهمها والتعامل معها . ويزيد من صعوبة هذه المشكلة عدم نشر القوانين التشريعية ذات الصلة في كتاب واحد، ولولا وجود محاولات متفرقة من جانب ناشرين من القطاع الخاص لما كان من الممكن متابعة مختلف القوانين . وحتى إذا وجدت هذه القوانين المجمعة معا تظل مشكلة الحجم الهائل والتنافر فيما بينها قائمة . فضلا عن أنه لا يمكن الاطمئنان إلى الترتيب الدقيق لهذه القوانين لأن الدافع وراء ذلك غالبا يكون تجاريا وليس علميا.

٢. ينبغي أن توضح المذكرة التوضيحية (عرض الأسباب، الأسباب الموجبة) المرافقة للقانون، الأسباب التي تبرر أحكامه استنادا إلى أجندة "روكيبي".

ينبغي أن تبرر الجهة التي أعدت مشروع القانون الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون. ويجب أن يرفق بمشروع القانون تقريرا أو بحثا وافيا يتضمن الأدلة على أن التدابير التنفيذية التي يتضمنها مشروع القانون من المرجح أن تشجع، بشكل أكثر فعالية، على تنفيذها. ومن المعتاد في معظم الدول العربية، إن لم يكن كلها، الاكتفاء بالمذكرة الإيضاحية (عرض الأسباب، الأسباب الموجبة) المرافقة لمشروع القانون والتي تتضمن، في أفضل الأحوال، عبارات عامة، يغلب عليها الطابع الفلسفي، عن المبررات التي دعت إلى وضع مشروع القانون والغاية من إصداره، وتلخص مضمون مواده، لكنها لا تعطي مطلقا مبررات مدروسة مفصلة لكل التدابير التي يتضمنها.

وكما سبق القول، تعتبر أجندة "روكيبي" ROCCIPI بمثابة دليل للتعرف على مسببات المشكلة التي يسعى القانون لحلها، ومن ثم، تساعد على التعرف على

الحلول الملائمة لهذه المشكلة بطريقة منطقية وموضوعية. وتنعكس هذه الحلول في شكل الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون. وتبحث أجندة روكيبي نوعان من العوامل المسببة للخلل الذي يسعى القانون إلى إصلاحه؛ الأولى، موضوعية؛ وتتضمن القواعد القائمة، والفرص المتاحة، والقدرات والإمكانيات، والعلم بالقانون، والآلية المتبعة في التنفيذ، والثانية، ذاتية؛ وتتضمن المصلحة الذاتية والمعتقدات.

٣. يُفضّل عدم الإشارة في كل مادة إلى أن كيفيات تطبيقها ستُحدد عن طريق اللائحة التنفيذية، وبدلا من ذلك، يُفضّل عرض اللائحة مع مشروع القانون، أو الاكتفاء بالإحالة إلى اللائحة التنفيذية في مادة منفصلة في الأحكام الفنية.

يؤدي صدور اللائحة التنفيذية للقانون في وقت لاحق لعرض مشروع القانون علي الهيئة التشريعية، في حالات كثيرة، إلى عدم وضوح الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون بشكل كامل، أو ترك أمور جوهرية تمس القانون نفسه للفصل فيها في اللائحة التنفيذية بينما هذا الأمر هو من صميم عمل الهيئة التشريعية، أو تحديد خطوات تفصيلية في اللائحة تؤدي إلى تفريغ القانون من مضمونه أو الخروج عن الحكمة من تشريعه.

ومن أمثلة المشاكل التي قد تحدث نتيجة لفصل مشروع القانون عن لائحته التنفيذية ما حدث أثناء مناقشة مشروع قانون حماية الملكية الفكرية أمام مجلس الشعب المصري، إذ واجه المجلس مشكلة كبيرة في فهم مشروع القانون. وقد علق السيد العضو الدكتور زكريا عزمي علي ذلك بقوله "إن القانون صعب جدا ومعقد وفني، وأي تغيير في لفظ من ألفاظه لابد أن يتم بحساب لأنه سيؤثر على مصر مستقبلا". وعلق الدكتور فتحي سرور "رئيس المجلس" على ذلك قائلا "إن الحكومة كان يجب عليها تقديم اللائحة التنفيذية مع مشروع القانون، لأنها مكملة له"[١].

ومن ناحية أخرى، يؤدي التفويض في كل مادة بالتشريع الفرعي في مسائل تكميلية أو فرعية إلى زيادة حجم القانون بدون مبرر.

---

١ صحيفة الأهالي المصرية بتاريخ ٢١ نوفمبر ٢٠٠١.

وبدلا من ذلك، يمكن الاكتفاء بمادة منفصلة في الأحكام الختامية تنص على ما يأتي:

"يصدر وزير............ اللائحة التنفيذية لهذا القانون في غضون .... يوما من تاريخ نشره."

٤. تأكد من أن مشروع القانون لا يُفوِّض بالتشريع الفرعي (اللوائح) في المسائل الجوهرية، بل يقتصر التفويض على المسائل الفرعية.

ينبغي أن يتضمن مشروع القانون كل المسائل الجوهرية المهمة ذات الصلة بموضوعه. وفي الوقت نفسه، ينبغي ألا يتضمن التفاصيل الثانوية التي قد تعيق فهمه ووضوحه. بيْد أن تلك التفاصيل قد تظهر في مشروع القانون نفسه (سواء في متنه أو ملاحقه)، أو يخول مشروع القانون الجهة التنفيذية لوضعها وإصدارها في شكل لائحة أو قرار أو خلافه. وفي الحالة الأولى، يسمى مشروع القانون "ذاتي التنفيذ"؛ أي، أنه يتضمن كل تفاصيل تنفيذه. وفي الثانية، يسمى "غير ذاتي التنفيذ"؛ أي، يفوض السلطة التنفيذية بوضع تفاصيل تنفيذه.

وتقع معظم مشروعات القوانين في مكان وسط بين القانون "ذاتي التنفيذ"، والقانون "غير ذاتي التنفيذ". وبعبارة أخرى، بين قانون يُفَصِّل كل أحكامه للمخاطبين به (مشروع قانون ذاتي التنفيذ) وقانون يمنح الجهاز التنفيذي سلطة واسعة النطاق لوضع تلك الأحكام التفصيلية (قانون غير ذاتي التنفيذ). ويخول كل مشروع قانون، إلى حد معين، الجهاز التنفيذي سلطة وضع لوائح لسد أية ثغرة فيه، وهو ما يمثل في جوهره تفويضا بالتشريع. ولذلك، تجد أغلب المؤسسات التنفيذية نفسها، بشكل غير مألوف إلى حد ما، تتصرف كهيئة تشريعية فيما يتعلق باللوائح التنفيذية المخولة بإصدارها. ولذلك، ينبغي أن يوضح مشروع القانون قدر ونوع السلطة التي يمنحها للجهاز التنفيذي لوضع القواعد التي فوضها لوضعها، في حالة مشروع القانون غير ذاتي التنفيذ.

وعند التعامل مع مشكلات اجتماعية كبرى شديدة التعقيد ومتغيرة، يمكن سن قانون غير ذاتي التنفيذ يخول الجهاز التنفيذي سلطة وضع القواعد التفصيلية

التي كان ينبغي، في الأصل، أن يتضمنها مشروع القانون، وفي كثير من الحالات، تتعلق هذه القواعد بالإجراءات التي سيقوم الجهاز نفسه بتنفيذها لاحقًا. ومن واقع التجربة، قلما تستطيع الجهة التي تضع مشروع القانون أن تجمع بيانات تكفي لتمكينها من وضع قواعد تفصيلية لكل السلوكيات المنشودة، والمتغيرة بالضرورة، للمخاطبين الرئيسيين بالقانون، لاسيما، لحل مشكلات اجتماعية معقدة في ظل ظروف تتغير باستمرار.

٥. تأكد من أن تنظيم مشروع القانون يُسهّل التعرف على عناصره الرئيسة، ومن ثم، يساعد على كشف ثغراته ويُسهّل استخدامه.

يرتبط تنظيم مشروع القانون بمضمونه؛ فإذا كان تنظيم مشروع القانون جيداً، دل ذلك على جودة مضمونه. ويكون التنظيم جيداً إذا كان مشروع القانون شاملاً، وسهل الفهم، وسهل الاستخدام.

٦. تأكد من أن مشروع القانون يحدد بوضوح الأطراف الفاعلة الرئيسة التي من المفترض أن يخاطبها القانون، ويوضح أدوارها في تنفيذه، ويتضمن آليات لتبليغهم بأحكامه.

لكي ينجح القانون في علاج خلل ما في المجتمع، ينبغي أن يتم أولا تحديد السلوكيات التي تتسبب في هذا الخلل، وثانيا، الأطراف التي تصدر عنها تلك السلوكيات. وبعد تحديد الخلل والأطراف التي تؤدي سلوكياتها إلى حدوثه، توضع تفسيرات لتلك السلوكيات، ثم تقترح الحلول المناسبة التي من شأنها تغييرها. وتعتبر مواد القانون، ببساطة، هي الوصفة (أو الحلول) التي من شأنها أن تغير تلك السلوكيات المسببة للخلل الذي يسعى القانون لإصلاحه.

٧. تأكد من أن مشروع القانون يحدد بوضوح الجهة المنوط بها تنفيذ القانون

يُقصد بالجهاز المنوط به تنفيذ القانون الجهاز المكلف بتنفيذ التدابير التي يتضمنها القانون والتي تستهدف جعل المخاطبين الرئيسيين به يلتزمون بأحكامه. وقد يكون هذا الجهاز ممثلا في المحاكم أو لجان إدارية أو وزارة معينة أو إدارة تابعة لوزارة أو هيئة عامة أو حتى خاصة تنشأ خصيصا بغرض تنفيذ الإجراءات التي يتضمنها مشروع القانون ومتابعتها والإشراف

عليها. وتحدد الأحكام الخاصة بالجهاز المنوط به التنفيذ مسئولياته بما في ذلك تشكيله واختصاصاته.

أمثلة:

- وزارة الإسكان في قانون في شأن الإسكان.
- مكاتب العمل في قانون العمل.
- اللجنة المركزية للانتخابات في قانون الانتخابات.
- جهاز مكافحة التستر في قانون في شأن التستر التجاري.
- جهاز حماية المستهلك في قانون في شأن حماية المستهلك.

ولضمان تنفيذ التدابير التنفيذية التي يتضمنها مشروع القانون تنفيذا فعالا، ينبغي أن توضح الجهة التي أعدت مشروع القانون: ١) المعايير العامة التي تحكم اختيار الجهاز التنفيذي وتنظيمه؛ ٢) مزايا وعيوب الأشكال الأربعة الرئيسة للأجهزة التنفيذية (الأجهزة العادية لتسوية المنازعات، الجهات الإدارية الحكومية، الهيئات العامة، التعاقد مع جهات من القطاع الخاص)؛ ٣) العناصر الجوهرية للجهاز المنوط به التنفيذ. وسنناقش فيما يلي كل عنصر من هذه العناصر على حدة.

٨. تأكد من أن مشروع القانون يتضمن إجراءات تضمن تنفيذه بشكل فعال

القانون الذي لا ينفذ بشكل فعال، لا يستحق أن يوصف بأنه قانون جيد.

عقب وقوع زلزال مدمر في عام ١٩٩٢ في مصر وانهيار العديد من المباني المخالفة لتراخيص المباني، كشفت الإحصائيات أنه لا يلتزم بشروط تراخيص المباني سوى ٤% فقط من المباني، وأن باقي المباني(٩٦%) مخالفة لشروط الترخيص. وتثار في مصر بين الحين والحين مشكلة انهيار المباني المخالفة لشروط تراخيص البناء. وينهض المسئولون للاهتمام بالمشكلة ويعاد تعديل القوانين ذات الصلة لتشديد العقاب على من يخالف تراخيص البناء، وتهدأ الأمور فترة ليست طويلة إلى أن تهب العاصفة من جديد مع انهيار مبنى آخر مخالف للترخيص. ويعاد تشديد العقوبة انتظارا لانهيار مبنى آخر!

وفي معظم بلدان العالم، ثمة شكوى عامة تتردد تقول "لدينا قوانين عظيمة لكنها لا تنفذ بشكل فعال". والملاحظ أن هذه العبارة تنطوي على معنيين متناقضين. فالقانون الذي لا يشجع على تنفيذه تنفيذا فاعلا لا يستحق أن يوصف بأنه "جيد". ولكي يشجع مشروع قانون على تنفيذه، ينبغي أن يقلل احتمالات اتخاذ قرارات تعسفية في أثناء تنفيذه، وأن يتم تنفيذه وفقا لقواعد ترتكن إلى مبادئ الإدارة الرشيدة للحكم.

ولضمان اتخاذ قرارات غير تعسفية من قبل الجهاز التنفيذي، وتنفيذ إجراءات تستند إلى مبادئ الإدارة الرشيدة للحكم، ينبغي، أولا، أن تتخذ تلك القرارات وفقا لمعلومات وبيانات صحيحة، وثانيا، أن تستند إلى معايير وقواعد واضحة.

وتتمثل أغلب سلوكيات المسئولين التنفيذيين المعيبة في اتخاذ قرارات غير مناسبة. وتتوقف معظم أسباب ذلك على الخطوات التي تتخذ لصنع القرار. وفي أية عملية لصنع القرار، يتوقف القرار على طبيعة الحقائق والملاحظات التي يتلقاها صانع القرار والأسلوب الذي يتم به تلقي الحقائق والملاحظات ثم تحويلها إلى قرارات، وأخيرا، تبرير تلك القرارات.

ويصدر بعض القرارات استجابة إلى الحقائق والملاحظات التي يتلقاها صانع القرار. ويتحدد أغلب المشاركين في عملية صنع القرار بحسب من يقدم منهم هذه الحقائق والملاحظات. وتحدد نوعية الحقائق التي يسمح النظام بتلقيها، والتي لا يسمح بها، نوعية العوامل التي يضعها صناع القرار في اعتبارهم. ومن ثم، من المهم معرفة عملية صنع القرار التي يتبعها الجهاز للكشف عن من يشاركون في تلك العملية وكيفية مشاركتهم فيها.

ومن الطبيعي ألا يستطيع المنتفعون المشاركة في الإجراءات لتحويل الحقائق إلى قرارات إلا في جماعات صغيرة تتقابل وجها لوجه. وكلما ازدادت المجتمعات تعقيدا كلما كان من الضروري أن يجد المنتفعون أشكالا تضمن تمثيلا لهم أثناء عملية تلقي المعلومات والملاحظات وكذلك عند مرحلة اتخاذ القرار. وتتحدد طبيعة المشاركين ودرجة مشاركتهم، على ضوء القواعد التي تحكم المعلومات والملاحظات التي يقبلها نظام صنع القرارات، ومن الذي

سيسهم بها، وكذلك القواعد التي تحدد المعايير والإجراءات التي تشكل الإجراءات لتحويل المعلومات إلى قرارات.

وتؤثر الإجراءات المتبعة لصنع القرار في الأجهزة التنفيذية على قرارات المسئولين. فعلى سبيل المثال، إذا أحيط مفتش العمل علما بأحوال الأمن والسلامة بمصنع ما من مدير المصنع أثناء تناوله غذاء عمل مع مدير المصنع، فمن المرجح أن يختلف القرار الذي سيتخذه اختلافا كبيرا عن القرار الذي سيتخذه عقب جلسة استماع رسمية يحضرها اتحاد العمال والإدارة حيث تكون الجلسة فرصة لكل طرف ليقدم الأدلة المتاحة لديه.

وتحدد قواعد صنع القرار التي يضعها الجهاز التنفيذي من يحق له المشاركة في القرار، ومن يقدم الأدلة أو الحجج، وبالتالي، من يقدم لعملية صنع القرار الحقائق أو الأفكار. وغالبا ما تغفل الجهة التي تقوم بإعداد مشروع القانون تحديد من يحق له تقديم الحقائق والأفكار، وهو ما يمنح المسئول عن صنع القرار سلطة تقديريه مطلقة في تحديد نوع الحقائق التي سيسمح بها. ونظرا إلى ضيق الوقت، يخصص المسئولون التنفيذيون، غالبا، وقتهم المحدود لمن يرون أنهم أطراف فاعلة مهمة. فعندما يطلب رئيس مجلس إدارة شركة صناعية كبرى موعدا للاجتماع مع وزير الصناعة، فإن الوزير سيسأل "ما الموعد الذي يناسبك؟" أما إذا كان طالب الموعد عامل عادى من عمال الشركة، فإن مدير مكتب الوزير سيقول "لا تطلبنا في الهاتف بل سنطلبك نحن".

٩. تأكد من أن مشروع القانون ينص على قواعد ومعايير تضمن اتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية.

لكي تؤدي عملية صنع القرار إلى اتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية، ينبغي أن يحدد مشروع القانون المعايير التي يقيّم على أساسها المسئولون الأفكار والحقائق التي يتلقونها، وما لم توضع هذه المعايير، من الممكن بمنتهى البساطة أن يتجاهل المسئولون اتخاذ قرارات تتعارض مع قيمهم ومعتقداتهم. وعندما يتخذ صانعو القرارات، قراراتهم في الخفاء، فإنها على الأرجح تأتى استجابة لصوت الأقوياء والأثرياء وأصحاب المصالح.

وفيما يلي أهم المعايير التي يمكن أن تلزم الجهة التنفيذية باتخاذ قرارات فعالة وغير تعسفية.

أ. يجب أن تكون القرارات مكتوبة ومسببّة.

مالم يتضمن مشروع القانون معاييرا لاتخاذ القرار، لن يصدر قرار منصف إلا بمحض الصدفة!

ويميل المسئول التنفيذي، عادة، ميلا قويا لاتخاذ قراراته وفقا لفرضياته ذات الصلة غير المعلنة وغير الخاضعة للمساءلة. واستنادا إلى فرضيات غير معلنة، لا يستطيع الخصوم المجادلة في الحقائق والمنطق. ولأن عملية صنع القرار تتحدد وفقا لمصالح المسئول ومعتقداته، من المرجح أن يؤدي ذلك إلى تنفيذ القرار تنفيذا تعسفيا وغير فعال. وربما كان إدراك هذه الحقيقة هو السبب الرئيسي الذي يجعل القضاة يكتبون حيثيات وأسباب القرارات المهمة التي يتخذونها. وما لم تكن القرارات مكتوبة ومبررة، ما من أحد يستطيع أن يقرر ما إذا كان قرار المسئول يرتكن إلى رأي مدروس أم خاضع للأهواء، وعندئذ، تصبح المساءلة وهما لا حقيقة.

ب. يجب الاستناد إلى المبادئ ذات الصلة (السوابق) عند صنع القرار.

إذا كانت ثمة قرارات سبق اتخاذها في موضوعات مماثلة، يجب الاستناد إليها في القرارات الجديدة والتي ستصبح، بدورها، مبادئ واجبة الاتباع (سوابق) في المستقبل، كما هو الحال في أنظمة المحاكم. ويعزز نظام المبادئ واجبة الاتباع (أو السوابق) احتمال أن تفصل الأجهزة التنفيذية في المسائل المعروضة أمامها بموجب قواعد، ما يجعل من المرجح أن يكون قرار تلك الأجهزة غير تعسفي.

ويقتضي نظام السوابق أن تكون هناك قواعد تستخدم كأساس للقرارات التي تصدر بعد ذلك. وعند وضع قاعدة جديدة، سيصعب على أي مسئول تنفيذي أن يضعها على هواه لأنه، أولا، يعرف أنها يجب أن تكون مبررة تبريراً منطقيا، وثانيا، ستكون محل فحص وتمحيص في المستقبل. ويمكن أن يجد الجهاز التنفيذي هذا النظام مفيدا باعتباره مصدرا للوائح تفصيلية تصدر بعد ذلك.

ج. يجب اتخاذ القرار بشكل جماعي لا فردي.

تؤدى القرارات الجماعية، خاصة عندما تسبقها المداولات، إلى تجنب ميل الأفراد إلى التعسف في اتخاذ القرار. ويعتبر تشكيل اللجان واشتراط أغلبية معينة للتصويت لصالح القرار شكلا من أشكال القرار الجماعي. ويتجسد هذا المبدأ في النظام القضائي، الذي يوجب تشكيل محاكم الاستئناف من أكثر من قاضي. بيْد أنه عند تصميم الإجراءات لصنع القرار في جهاز تنفيذي ما، تأكد من أن مزايا اتخاذ قرارات جماعية تفوق ما يستتبعه ذلك من زيادة في التكاليف وتأخير في الوقت.

١٠. تأكد من أن مشروع القانون لا يمنح القائمين على تنفيذه سلطة تقديرية مطلقة.

قد تكرس القواعد المطبقة التنفيذ غير الفعال للقوانين من قبل المسئولين وذلك عن طريق منحهم سلطة تقديرية غير محدودة. وتحدد مشروعات القوانين، غالبا، واجبات وسلطات عامة فحسب للمسئولين بما يمنحهم بالفعل سلطة تقديرية واسعة النطاق لتقرير ما إذا كان القانون سيُطبق من عدمه، وكيف سيُطبق. وبصفة عامة كلما زادت السلطة التقديرية للمسئولين زادت فرص استخدامهم لها بما يخدم مصالحهم ومعتقداتهم الشخصية بدلا من الوفاء بالمصلحة العامة المستهدفة منها. ويُشكّل تقييد السلطة التقديرية عنصراً جوهريا من العناصر اللازمة للمساءلة.

ولا يؤدي منح سلطة تقديرية واسعة للمسئولين إلى صنع قرار تعسفي فحسب ولكن أيضا إلى انتشار الفساد. وكثيرا ما يكون منح سلطة تقديرية غير محدودة هو السبب في التنفيذ غير الفعال. فعلى سبيل المثال، إذا استخدم المسئول عن تنفيذ قانون للمناقصات الحكومية سلطته التقديرية الرسمية في تعيين قريبه الذي يفتقر إلى المؤهلات اللازمة، بوظيفة محاسب، بدلا من تعيين محاسب مؤهل تأهيلا عاليا، فإنه قد يتسبب في تقليل فرص الكشف عن التلاعب المالي.

١١. ينبغي أن يتضمن مشروع القانون نظاما للتظلم والمساءلة

ما لم ينص القانون على نظام للرقابة والإشراف على سلوك المسئولين التنفيذيين، فإنهم لن يخشوا مغبة استخدام سلطتهم التقديرية على هواهم. ومن ثم، ينبغي أن ينص مشروع القانون على إجراءات للتظلم من قرارات المسئولين التنفيذيين. وإذا لم يحدث ذلك، تعتبر المحاكم هي النموذج المعتاد للتنفيذ. وأقل ما يحدث في هذه الحالة (أحيانا صراحة وأحيانا ضمنيا) تمكين المتضرر من أن يرفع دعوى مدنية ضد المسئولين الذين يخالفون القانون.

وعلى عكس ذلك، كثيرا ما يتجاهل مشروع القانون تحديد أي نوع من الأجهزة الرقابية أو الإشرافية لإنفاذ القواعد الموجهة إلى المسئولين التنفيذيين. وكلما علت درجة المسئول، زاد احتمال عدم تحديد من سيحاسبه. وعادة ما تحدد ظروف عمل المسئولين بعض الجزاءات التي تفرض في حالة سوء تصرف المسئول. فعلى سبيل المثال، في العديد من الدول تمتلك هيئة الخدمة المدنية سلطة توقيع الجزاءات. وفضلا عن ذلك، ينص القانون الإداري العام في أغلب الدول على بعض أشكال التعويضات القضائية التي يمكن للمتضرر الحصول عليها عن طريق إجراء إداري؛ أي، الحصول على تدبير انصافي بأسلوب رد الفعل، الذي سبق أن ناقشنا أوجه القصور فيه.

وفيما عدا ذلك، تتجاهل معظم مشروعات القوانين النص على قواعد لمحاسبة المسئولين التنفيذيين المقصرين. ومن شأن عدم وجود جهاز تنفيذي، يبادر بالفعل وله سلطة كافية تكفل تصرف المسئولين وفقا لما يقتضيه القانون، إلى حد كبير، سبب وقوع العديد من المخالفات الإدارية.

١٢. ينبغي أن ينص مشروع القانون على آلية تتيح لصانع القرار أن يبادر بالفعل لا أن يتصرف بأسلوب رد الفعل.

لا يستطيع مسئولو الأجهزة التنفيذية الفصل في الأمور التي لا تعرض عليهم. وفي الواقع، يتصرف معظم الأجهزة التنفيذية بأسلوب رد الفعل لا المبادرة بالفعل. وما لم ينجح شخص ما في عرض الحقائق على من بيدهم

القرار في الجهاز التنفيذي، لن يكون تنفيذ القانون مبنيا على حقائق سليمة، ومن ثم، لن يكون تنفيذه فعالا. وما لم ينص مشروع القانون على طريقة تلقي الحقائق ذات الصلة بالقانون، وهو أمر نادر الحدوث، لا يراقب أو يقيِّم، معظم المؤسسات الحكومية بشكل منتظم ودائم، أداء أعمالها.

تنقسم الأجهزة التنفيذية بصفة عامة إلى نوعين؛ الأول، يبادر بالفعل، والثاني، يتصرف بأسلوب رد الفعل.

وتبدو الأجهزة التي تبادر بالفعل ملائمة خاصة عندما يكون المواطنون الأفراد (لا المسئولون) هم الأدرى بما إذا كان شخص ما قد انتهك القانون، وعندما تكون لديهم أسباب شخصية تدفعهم إلى المبادرة بالفعل.

ومن ناحية أخرى، كثيرا ما تكون الأجهزة التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، ملائمة بصفة عامة في المسائل التي تتصل بالقانون التجاري مثل العقود والمسئولية التقصيرية والملكية والشركات. فقد يكون لصاحب حق براءة اختراع، مثلا، دافع قوى لرفع دعوى لحماية حقه. وتتوقف فرصة الجهاز الذي يتصرف بأسلوب رد الفعل لإنفاذ القانون على تصرف الآخرين.

بيْد أنه، في حالات كثيرة، لا يعرف أبدا ضحايا انتهاكات بعض القوانين أن أحدا قد أضر بهم. وعلى سبيل المثال، قلما يعلم المساهمون في شركة المساهمة أن المسئولين في الشركة يتاجرون في أسهمها. ولا يعلم معظم المستهلكين ما إذا كان هناك تاجر محتكر يتحكم في جودة السلعة أو سعرها من عدمه. وفي مثل هذه الحالات تبدو المؤسسات التنفيذية التي تتصرف بأسلوب رد الفعل، أي تلك التي تبحث عن انتهاكات القانون، وكأنها الأجهزة الملائمة لهذا الغرض. ومثال ذلك، هيئة الأوراق المالية وصرف العملة، التي تمنع وتردع المتاجرة في الأسهم من جانب العاملين في المؤسسات المعنية، أو قسم مكافحة الاحتكار في وزارة العدل الذي يحبط سلوكيات احتكارية خاصة.

وتبدو الأجهزة التنفيذية، التي تبادر بالفعل، ملائمة لإنفاذ القانون في الحالات الآتية:

١. إذا كان المتضررون لا يعلمون بحدوث الانتهاك.

٢. إذا كان الضرر الواقع على الأفراد بسيطا جدا، على ما يبدو، بحيث لا يتطلب رفع دعوى قضائية فردية.
٣. إذا لم تكن للناس عموما مصلحة كبيرة في الإنفاذ الفعال.

وغالبا ما تتوافر هذه الظروف في حالات مشروعات القوانين الخاصة بالبيئة؛ والعمليات الحكومية الداخلية (على سبيل المثال، قانون الموازنة الوطنية)؛ وعندما تكون المبالغ المالية ضئيلة جدا بحيث لا يفكر كثير من الناس في رفع دعوى قضائية (مثال ذلك، حالة تطبيق قانون المبيعات على البضائع والسلع الزهيدة نسبيا) أو في الحالات التي يكون للأطراف جميعها التي تعلم بوقوع انتهاك القانون دوافع قوية لإخفاء الانتهاك (كما في حالات الدعارة أو الفساد).

وفي أغلب القوانين الجنائية تتصرف الشرطة عادة بأسلوب رد الفعل، حيث لا تحقق إلا في الانتهاكات التي يبلغ عنها المواطنون. بيْد أنه نادرا ما يُبلـّغ طرف في عملية مقامرة أو دعارة أو تقاضى رشوة أو بيع مادة محرّمة، مثل المخدرات، طواعية عن الجريمة. ولهذا السبب، كثيرا ما تنشئ إدارات الشرطة وحدات للآداب ومكافحة الفساد تبادر بالفعل وتذهب للبحث عن مثل هذه الانتهاكات.

١٣. تأكد من أن آلية تطبيق أحكام القانون لا تعيق تنفيذها

قد يخول القانون حقاً لشخص ما لكن آلية ممارسة ذلك الحق تعوق ممارسته الفعلية. ومثال ذلك ما تنص عليه أغلب الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات العربية من تخويل أعضاء البرلمان الحق في المبادرة بالتشريع. ورغم ذلك، يتم تكبيل هذا الحق بقيود عدة تمنع النواب، في الممارسة العملية، من ممارسته.

ومن القيود التي تكبّل هذا الحق، تضمين الدستور أحكاماً كثيرة تتعلق بآلية ممارسة ذلك الحق. على سبيل المثال، يتضمن الدستور المصري (٥٠) مادة عن مجلس الشعب (المواد من ٨٦ إلى ١٣٦) مع ملاحظة أن عدد مواد الدستور ٢١١ مادة؛ الأمر الذي يؤدي إلى تكبيل اللائحة وتحصين موادها ضد الطعن والتعديل.

وفي الجزائر، على سبيل المثال، يُشترط لممارسة عضو المجلس الشعبي الوطني الحق في المبادرة باقتراح القوانين، أن يكون الاقتراح موقعا من (٢٠) نائبا على الأقل، وأن يُرفق به "عرض أسباب"، ويُحرر نصه في شكل مواد. ثم يودع الاقتراح لدى مكتب المجلس الذي يتولى دراسته والبت فيه. وبالإضافة إلى هذه القيود، لا يُقبل أي اقتراح قانون من النائب يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان يتضمن تدابير تستهدف زيادة الإيرادات وتوفير النفقات. وحتى إذا نجح مشروع القانون المقترح في تخطي كل هذه العقبات، فإن التسجيل في جدول أعمال الجلسة يكون بالتشاور مع الحكومة في الحالات العادية، إذا قبلت الحكومة مشروع القانون المقترح.

وفضلا عن ذلك، تتضمن أغلب اللوائح عددًا كبيرًا من القيود على أداء المجلس لدوره في رقابة عمل الحكومة والتشريع. ومثال ذلك، القيود على تقديم الأسئلة، والاستجوابات، وطلب سحب الثقة، إلخ. ومنها تحديد أغراض معينة للأسئلة على سبيل الحصر، والمهل الزمنية، والشروط والقيود. وعلى سبيل المثال، لطلب تعديل أحد مواد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، تُشترط موافقة ٥٠ عضوًا، ثم تطرح المناقشة حول ما إذا كانت المادة تحتاج تعديلاً، ثم يُعرَض الأمرُ على اللجنة العامة (وهي لجنة شبه حكومية) التي ترفض التعديل في معظم الأحيان.

ومثال آخر للقيود الزمنية التي تقيد ممارسة الحق، ومن ثم، تقلل من فعالية ممارسته، السقوف الزمنية التي تنص عليها المادتان (٧) و (٩) من قانون تعاونيات الادخار والقرض رقم ٠٧-٠١ مؤرخ في ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٧ ، في الجزائر، للحصول على ترخيص لتأسيس تعاونية للادخار والقرض والتي تصل إلى عشرة شهور (خمسة للحصول على موافقة مجلس النقد والقرض، وخمسة للحصول على موافقة محافظ بنك الجزائر). ولا شك أن هذه فترة طويلة ومُبالغ فيها.

١٤. تأكد من أن مشروع القانون ينص على نظام للرقابة والإشراف

نادرا ما تتضمن مشروعات القوانين نظاما للرقابة على سلوكيات المسئولين عن التنفيذ. وتشكل الرقابة المنهجية وسيلة هامة من وسائل تطبيق وتفعيل المساءلة شأنها في ذلك شأن تقييد السلطة التقديرية.

وقد تتم الرقابة من أعلى (على سبيل المثال، من محكمة في قضية تقع ضمن اختصاصها رفعها شخص ظلمه الجهاز الإداري). وقد تتم من أسفل (من لجنة برلمانية تتفحص السلوك الإداري، أو في انتخابات يحصل فيها جمهور الناخبين على فرصة "للإطاحة بالأندال". وينبغي عليك تقييم النظام الرقابي القائم، إن وجد، ومدى اشتماله على آلية لتلقي ملاحظات ممن تأثروا من تنفيذ القانون.

١٥. تأكد من أن مشروع القانون ينص على العناصر الجوهرية للجهة المنوط بها تنفيذه.

١٦. تأكد من أن الجهاز التنفيذي لديه الفرص والإمكانيات اللازمة لتنفيذ القانون.

في حالات كثيرة، يبدو عدم كفاية الموارد البشرية والمالية أو المادية للجهاز التنفيذي وكأنه سبب التنفيذ غير الفعال. ومن ثم، ينبغي التأكد مما إذا كان مشروع القانون يوفر للمسئولين القدرات والموارد اللازمة لتنفيذ المهام المكلفين بها، من عدمه. فمثلا، في بعض دول العالم الثالث لا يملك موظفو الإرشاد الزراعي سيارة للانتقال أو الدراجة اللازمة للعمل مع المزارعين في المناطق النائية، فكيف سيمكنهم تنفيذ القانون؟ وفي حالات أخرى، لا تملك لجان تنمية القرى الريفية أموالا لصيانة الطرق. وفي ولاية "ماساتشوستس" الأمريكية، أوجب القانون على مفتشي البناء إخطار المستأجرين بحقهم القانوني في إصلاح المباني التي يستأجرونها على نفقتهم، ثم، خصم المبالغ التي تم إنفاقها من الأجرة في حالة مخالفة صاحب الأرض لقانون البناء، لكن تنفيذ القانون فشل لمجرد أن المفتشين لم تتوفر لديهم القدرة على صياغة الخطاب الموجه إلى المستأجرين ولا معرفة كيف يطبقون القانون. ومن ثم، ظل القانون نمرا من ورق.

وبطبيعتها، تتطلب القوانين، التي تستهدف إحداث تحولات في المجتمع، إحداث تغير جذري في سلوكيات الأجهزة التنفيذية. وقد لا تتوفر لدى المسئولين، الذين تلقوا التدريب ويعملون في مؤسسات نشأت في ظل حكومة سابقة، المعرفة والمهارة اللازمتين لتنفيذ المهام الجديدة للقانون. من المرجح أن يحدث ذلك عندما يتطلب قانون جديد من مسئولي الجهاز التنفيذي تنفيذ أحكامه باستخدام إجراءات جديدة لم يسبق لهم أن مارسوها.

ومن المهم أن تتوافر لدى القائمين على تنفيذ مشروع القانون القدرة على تطبيقه، والمهارة اللازمة للتعامل مع الموضوعات المعقدة التي يتضمنها، والموارد المالية اللازمة لتنفيذ التدابير التي يتضمنها، إذا أردنا أن تُنفذ أحكام القانون تنفيذا فعالا.

١٧. إذا كان مشروع القانون يستخدم اللغة الخطابية أو الخبرية، اطلب تغييرها واستخدام، بدلا منها، صيغة "من" يفعل "ماذا".

ينبغي أن تكون لغة القانون مفهومة لمن يخاطبهم، ومن ثم، تضمن التزامهم بأحكامه. وما لم يفهم المخاطبون بالقانون لغته، فإنهم لن ينفذوه إلا بمحض الصدفة. ولكي تكون لغة القانون مفهومه لمن يخاطبهم، ينبغي أن تكون سهلة وبسيطة ومفهومة من قبل أولئك الذين يخاطبهم.

بحثان منشوران للمؤلف
عن الصياغة التشريعية

الناشر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية UNDP-POGAR

البحث الأول
الوضع الحالي للقانون
وسبل إصلاحه وتحسينه

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP
ورشة العمل
حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية
للبرلمانات العربية
بيروت، ٢-٦ فبراير ٢٠٠٣

مقدمة

"القوانين السيئة هي أسوأ أنواع الطغيان"

إدموند بيرك
عضو مجلس العموم البريطاني
والأديب والفيلسوف المشهور
(في خطاب ألقاه عام ١٧٨٠)[١]

عندما تصدر المحكمة الدستورية العليا أحكاما بعدم دستورية العديد من القوانين ، وعندما يشكو القضاة من غموض مصطلح قانوني ورد في تشريع ما ، أو يصدرون أحكاما تفسر نصا تشريعيا يثار حوله جدل كبير ؛ وعندما يصدر قانون يتضمن تاريخا للسريان ولا يأتي هذا التاريخ أبدا ؛ وعندما يكون من الصعب العثور علي مختلف القوانين التي تنظم موضوعا معينا ؛ وعندما يشكو معظم الناس من أنهم لا يستطيعون فهم القانون ؛ فإن كل هذه مؤشرات قوية علي أن القانون في أسوأ حالاته .

ومما لاشك فيه إن الوضع الحالي للقانون يقتضي الإسراع في بذل جهود حثيثة لإصلاحه وتحسينه . ويعني إصلاح القانون إصلاح الأوضاع الحالية للقانون وتنظيمها بحيث يكون القانون متاحا في سهولة ويسر لمن يستخدمه . ويعني تحسين القانون محاولة بحث العيوب التي تشوب القانون سواء من ناحية تنظيمه أو صياغته أو تطبيقه ووضع الحلول الملائمة لتجنب حدوثها في المستقبل . وببساطة ، بينما يركز الإصلاح علي وضع القانون "اليوم" يركز التحسين علي وضع القانون "غدا" .

ولأن القانون أصبح بمثابة رجل بدين مترهل يشكو من أمراض عديدة وتتدهور حالته الصحية يوما بعد يوم ، فإن الدواء العادي لم يعد يصلح الآن ، ولم يعد يصلح أيضا أن يعالجه طبيب متخصص في فرع واحد من فروع الطب ، وإنما أصبح من المحتم أن تجتمع لجنة من الأطباء الاستشاريين من مختلف التخصصات "كونسلتو" لفحص المريض ووصف العلاج. إن المريض الذي نتحدث عنه هو القانون ، وإن "الكونسلتو" الذي نحن بحاجة عاجلة إليه لفحص المريض وعلاجه هو "بيت الخبرة" .

---

١ - The Lexicon Webster Dictionary, Vol. ٢, Encyclopedic edition, USA: the Delair Publishing Company, Inc., ١٩٧١, p. BT-٨٠

ويناقش هذا البحث الوضع الحالي للقانون وسبل إصلاحه وتحسينه . وتحاول الدراسة تحديد العيوب التي تشوب الوضع الحالي للقانون والمشكلات المتعلقة بذلك الوضع سواء فيما يتعلق بإعداد القانون أو صياغته أو تطبيقه . وبينما تركز الدراسة علي بحث الوضع السائد حاليا بهدف إصلاحه وتحسينه في المستقبل ، تلقي الدراسة أيضا الضوء علي جهود الإصلاح التي بذلت في الماضي لتحقيق هذا الهدف .

ولا تقتصر الحدود المكانية للدراسة علي مصر فقط وإنما تبحث الدراسة الوضع سواء في دول النظام القانوني اللاتيني (أو ما يعرف اصطلاحا باسم "نظام التقنين المدني" civil code) أو في دول النظام الأنجلو- ساكسوني (أو ما يعرف اصطلاحا باسم "نظام القانون العام" common law) ، وذلك لبحث المشكلة من مختلف الزوايا والتعرف علي مزايا وعيوب كل نظام .

ويستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي لمحاولة تحديد المشكلة والتعرف علي العيوب ثم اقتراح الحلول المناسبة . ولأن الحل يعني دائما المفاضلة بين البدائل المتاحة ، فإن البحث لا ينحاز مسبقا لبديل معين لحل المشكلة ، وإنما يناقش البحث كل البدائل لمعرفة مدى ملائمة كل بديل لحل المشكلة.

وبعد ، أرجو أن أكون قد وفقت إلى ما كنت أسعى لتحقيقه .

محمود صبره

المبحث الأول
طبيعة التشريع

"نتوقع من التشريع أن يتمشى مع الرأي العام،
لا أن يخضع الرأي العام للتشريع"
تقرير لجنة ويكرشام[١]

١) تعريف التشريع

من الناحية النظرية ، يقصد بالتشريع "كل أمر مجرد وعام ومكتوب يصدره المجتمع سواء كان ذلك في صورة جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض ، أو إحدى سلطات الدولة"[٢].. ومن الناحية العملية ، يعرّف التشريع البرلماني بأنه "الإطار الديمقراطي الذي عن طريقه تحقق الحكومات أغراضها"[٣].

٢) الهدف من التشريع

تلجأ الحكومات إلى التشريع لتحويل السياسات التي تريد انتهاجها إلى قوانين نافذة . وتسن الحكومات القوانين الوضعية بهدف خلق وضع جديد ، وسلطة جديدة ، ومجموعة جديدة من الظروف . ويهدف التشريع إلى إيجاد وضع لم يكن موجودا من قبل ، أو لم يكن من الممكن عمله أو تحقيقه عن طريق القانون النافذ . وفي العديد من الحالات ، تسن الحكومات القوانين للتعامل مع أوضاع اجتماعية جديدة .

ورغم أن مهمة التشريع تقوم بها الهيئة التشريعية ، فإن الاعتقاد السائد هو أن السلطة التنفيذية قد أصبحت في مختلف دول العالم هي المهيمنة في مجال التشريع أيضا . وتنشأ غالبية مشروعات القوانين داخل الوزارات الحكومية بينما ينشأ الجزء الباقي نتيجة لأحداث خاصة أو مفاجئة، مثل، قوانين الإرهاب في مختلف دول العالم . بل وحتى هذه القوانين تكون تعبيرا عن السياسات التي تريد

---

١ - ibid, p. BT-٨١.

٢ د.عبد الرشيد مأمون، الوجيز في المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص١٤٧

٣ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١

الحكومات انتهاجها ، وليس بالضرورة انعكاسا لنية الهيئة التشريعية. ورغم ممارسة معظم أعضاء البرلمان لدورهم بجدية وإخلاص ، فإن النتيجة محسومة في النهاية وهي تمرير السياسات التي ترغب الحكومة في انتهاجها.

وكان "سير جرافيل رام" ، الذي عمل رئيسا لمكتب الصائغين البرلمانيين في إنجلترا ، مغرما بأن يقول "إن مشروع القانون يتم تشكيله بمطرقة الوزارة علي سندان الصائغ ... وبينما تكون للوزارة الكلمة الأخيرة في المسائل المتعلقة بالسياسات ، يكون للصائغ الكلمة الأخيرة في المسائل المتعلقة بالشكل أو بالقانون ، رغم أن كل طرف يخترق مجال الطرف الآخر"[١].

ونتيجة لذلك ، أصبحت الهيئات التشريعية توصف بأنها مجرد غطاء ديمقراطي لتمرير سياسات الحكومة التي تتولى السلطة[٢]. ويمكن القول ، بشكل عام، إن التشريع هو الأداة العادية التي تستطيع الحكومة عن طريقها أن تحكم. وفي الواقع، فإنه ما من حكومة يمكنها أن تستمر طويلا في الحكم بدون أن تكون لديها سلطة سن القوانين.

لكن كون أن السلطة التنفيذية تهيمن على العملية التشريعية لا يعنى أن الهيئة التشريعية دائما تكون أداة طيعة لتنفيذ رغبات الحكومة، وإنما على العكس من ذلك، قلما يتم تمرير تشريع من الهيئة التشريعية دون تعديل فيه أو حذف منه أو إضافة إليه. وفي أغلب الأحيان تتلاقى رغبات الحكومة مع رغبات الهيئة التشريعية. وفي الواقع، لا تكون الحكومة منفصلة تماما عن الشعب وممثليه ويكون من مصلحتها تنفيذ السياسات التي تلقى قبول الشعب وممثليه أو، على الأقل، الغالبية العظمى من الشعب. وحتى إذا نجحت الحكومة في تمرير تشريعات لا تحظى بقبول غالبية الشعب، فإن هذه التشريعات لا يمكن لها أن تستمر. ويمكن القول إن التشريع والحكم هما جناحان مكملان لبعضهما البعض. ومهما كانت ضآلة الدور الذي يلعبه التشريع في تحديد السياسات التي تتبناها الحكومة فإنه ما يزال يشكل جانبا هاما من عملية الحكم في عصرنا الحالي.

---

١ - Michael Zander, op. cit., p. ١٨

٢ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ٣

ومن الخطأ الاعتقاد بأن الحكومة وحدها تسيطر علي كل العملية التشريعية لأن المعارضة تلعب أيضا دورا كبيرا في الطريقة التي يتم بها فحص المشروعات المقترحة، وفي استغلال الوقت المخصص للمداولات، وعليها مسئولية ثقيلة لضمان عدم تبديد الوقت المتاح بحيث يتم التدقيق بشكل صحيح في التشريع. وللأسف، فإن أغلب المعارضات من جميع الأحزاب قد فشلت حتى الآن في أن تكون علي مستوي المسئولية.

٣) مصدر التشريع

إذا كان البرلمان هو المصدر الرئيسي للتشريع في الدول ، فإن الحكومات هي التي تهيمن على العملية التشريعية. وفي الدولة الحديثة ، تعد مهمة اقتراح التشريع هي في المقام الأول مسئولية الحكومة . ومن الناحية الجوهرية ، تكون الحكومة في مختلف دول العالم هي مصدر التشريع . ورغم أن عضو البرلمان العادي يمكنه اقتراح القوانين، فإن السلطة التنفيذية يمكنها أن تخنق بسهولة مشروع القانون المقدم من العضو العادي إذا لم يكن يتفق مع توجهاتها.

وفي مصر، نجد أنه بينما تعرض مشروعات القوانين المقترحة من السلطة التنفيذية مباشرة علي اللجان المختصة بالبرلمان (١٨ لجنة) تمهيدا لعرضها علي المجلس بكامل هيئته، فإن المشروعات المقدمة من الأعضاء يجب أن تعرض أولا علي لجنة الاقتراحات للنظر في أهميتها وجديتها. فإذا انتهت اللجنة إلى صلاحية الاقتراح المقدم، يعرض الاقتراح على اللجنة المختصة، ثم على مجلس الشعب بكامل هيئته. ويجوز للجنة المختصة أن تحيل الاقتراح إلى اللجنة التشريعية بهدف إبداء الرأي في صياغته.

ويتضح من ذلك أن هناك تفريقا في المعاملة بين مشروعات القوانين المقترحة المقدمة من السلطة التنفيذية، والمشروعات المقدمة من أعضاء المجلس. ويرجع سبب التفرقة في المعاملة بين الاقتراح المقدم من الحكومة والاقتراح المقدم من أعضاء مجلس الشعب إلى الإمكانيات التي تتوفر للحكومة والتي تمكنها من دراسة المشروع من الناحية الفنية والقانونية قبل أن تتقدم به إلى مجلس الشعب. كما أنه من المفترض أن الحكومة تقوم بتقديم الاقتراح إلى قسم التشريع بمجلس الدولة ليقوم بصياغته في حين أن الأفراد لا تتوفر لديهم هذه الإمكانيات.

وفي الولايات المتحدة ، لا يستطيع أي عضو في الكونجرس تقديم مشروع قانون قبل مراجعته من الجهاز المختص بالصياغة التشريعية لضمان استيفاء

المشروع للمتطلبات الفنية الشكلية[١]. وتبدأ العملية التشريعية الشكلية بأن يقدم العضو مشروع القانون عن طريق إيداعه لدى المسئول المختص في الهيئة التشريعية أو في مكان يتم تحديده لهذا الغرض . وفي الكونجرس ، يوجد صندوق يشبه في تصميمه شكل "القمع" hopper بجوار مكتب كاتب الجلسة clerk's desk في قاعة كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وعند تقديم مشروع القانون، يحال المشروع إلى إحدى لجان الهيئة التشريعية عن طريق مسئول معين أو لجنة تكلف بهذه المسئولية. وقد يكون ذلك المسئول أحد أعضاء الهيئة التشريعية أو من مسئولي الهيئة التشريعية مثل رئيس المجلس، أو مسئول من غير الأعضاء مثل كاتب الجلسة clerk. وفي العادة، تتم هذه العملية بشكل تلقائي، لكنها يمكن أحيانا أن تتأثر بطابع سياسي، إذ قد يحيل الشخص المختص ذلك المشروع إلى لجنة قد تكون منحازة ضد المشروع ومن ثم يمكنها إعاقة إقرار المشروع[٢].

وفي بريطانيا، تسيطر الحكومة علي استخدام كل الوقت المتاح لمناقشة التشريعات في البرلمان. ومن ثم، لا يكون هناك أي معني لأن يقوم أي عضو عادي باقتراح تشريع ما لأنه لكي يتم عرض ذلك الاقتراح علي البرلمان، يجب أن يتم ذلك عن طريق مكتب الصائغين (المستشارين) البرلمانيين Parliamentary Counsel Office الذي يقوم عادة بصياغة مشروعات القوانين ويتولى تقديمها للبرلمان ، وسواء كان الاقتراح المقدم من العضو العادي قد تمت صياغته بالفعل وإعداده في صورته النهائية، أم لا ، فإنه لا يمكن عرض ذلك الاقتراح علي البرلمان إلا من خلال مكتب الصائغين البرلمانيين ، وبدون ذلك ، لا يمكن تقديم الاقتراح للبرلمان. وفي ضوء الوقت المحدود المخصص لمناقشة اقتراحات القوانين والذي تسيطر الحكومة علي استخدامه كله ، تكون فرصة تمرير الاقتراح المقدم من العضو العادي وعرضه علي البرلمان شبه معدومة . وعلي العكس من ذلك ، عندما تقدم الحكومة مشروع قانون ، تكون فرصة تمرير ذلك القانون من مكتب الصائغين البرلمانيين مؤكدة[٣].

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١٤.

٢ - ibid, p. ١٥.

٣ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ٨

وفي مختلف دول العالم ، لا تسيطر الحكومة علي استخدام الوقت المخصص لمناقشة مشروعات القوانين في البرلمان فحسب ، وإنما تسيطر أيضا علي التصويت علي المسائل الهامة . وغالبا ما يتم التصويت بناء على توجيهات حزبية ، ودائما تكون الحكومة ممثلة لحزب الأغلبية ، ومن ثم ، فإن الحزب الحاكم يكون عادة هو الحزب الذي يمتلك أكبر عدد من المقاعد في البرلمان.

٤) عناصر العملية التشريعية

أ- العناصر الشكلية

مع أن كل عملية تشريعية ، لا سيما ، في الجهاز التشريعي الواحد يشار إليها عادة على أنها عملية واحدة ، هناك في الواقع عمليتان تشريعيتان منفصلتان في كل هيئة تشريعية. الأولي ؛ العملية التشريعية الشكلية formal ، والثانية ؛ العملية التشريعية السياسية political . وتحدد قواعد الهيئة التشريعية جوانب العملية التشريعية الشكلية ، وعادة ما تكون هذه القواعد إما منصوصا عليها في الدستور أو في قوانين أو لوائح برلمانية . وتحدث نفس الإجراءات في كل مشروع قانون يتم اقتراحه وإقراره ثم إصداره . أما العملية التشريعية السياسية ، فلا تحكمها قواعد شكلية ، وإنما تحكمها السياسات والشخصيات[١].

وفيما يتعلق بالعملية التشريعية الشكلية ، ينبغي على صائغ التشريع أن يضع في اعتباره الجمهور الذي سيتعامل مع التشريع الذي يقوم بصياغته . ويمكن تصنيف هذا الجمهور إلى أربع فئات: الفئة الأولي ؛ تضم صاحب فكرة المشروع the proponent of the bill الذي يطلب من الصائغ إعداد مشروع القانون. والفئة الثانية، إذا لم يكن صاحب فكرة مشروع القانون من أعضاء الهيئة التشريعية ، هي العضو أو مجموعة الأعضاء في الهيئة التشريعية الذين سيطلب منهم تقديم مشروع القانون ، إذ أنه عند بحث المشروع في اللجنة التشريعية ، فإن الجمهور المباشر الذي يتعامل مع مشروع القانون هو أعضاء اللجنة وطاقم العاملين لديهم . أما الفئة الثالثة؛ فتتمثل في المسئول التنفيذي الذي لابد من موافقته على مشروع القانون لكي يصبح قانونا نافذا بعد إقراره من السلطة التشريعية . وتتمثل الفئة الرابعة في جمهور المواطنين المخاطبين بالقانون ،

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p.p. ١٤ – ١٥.

والهيئات الحكومية والمسئولين الحكوميين الذين سيتولون إدارة القانون ، والمحاكم التي ستقوم بتفسيره وتطبيقه[١] .

ب- العناصر السياسية

تحدد العملية التشريعية السياسية إلى أي مدى سيتم تعديل المشروع مع انتقاله عبر العملية الشكلية . ويجب على صائغ التشريع أن يولى اهتماما كبيرا للاعتبارات السياسية لمختلف أحكام مشروع القانون المقترح . وعند كل نقطة يحتمل أن تكون مثيرة للجدل ، سيكون على صاحب فكرة المشروع أن يختار إما تعديل أحكام المشروع لمحاولة زيادة التأييد له ، أو لتقليل معارضته ، وإما أن يترك المشروع كما يريده ومن ثم يكون عرضة لإدخال تعديلات عليه قد لا يستطيع التنبؤ بها . وإذا ما اختار صاحب فكرة المشروع الحل الأول ، فإن ذلك ينعكس في صياغته لمشروع القانون . وفي العديد من الحالات ، يكون الصائغ هو الذي يحدد النقاط التي يجب أن يتم فيها الاختيار[٢].

ومن ثم ، يمكن القول بأن العملية التشريعية السياسية تؤثر على صياغة مشروع القانون بطريقتين ؛ الأولى : من الناحية الشكلية ، حيث تتحكم هذه العملية في شكل وأسلوب مشروع القانون ، وتحدد الإطار لبحث المشروع والخطوات التي يمكن عندها إحباط المشروع أو تعديله . والثانية : يمكن أن تؤثر العملية التشريعية السياسية على جوهر مشروع القانون . وكلتا العمليتان تؤثران على عمل صائغ التشريع إذ أنهما تحددان ما الذي يجب عليه أن يضعه في القانون وما الذي يجب عليه أن يستبعده منه.

---

١ - ibid, p. ١٣.

٢ - ibid, p. ١٥.

المبحث الثاني
عيوب الوضع الحالي للقانون والمشكلات المتعلقة به

١) عيوب الوضع الحالي للقانون

يمكن تلخيص العيوب الموجودة في النظام الحالي للتشريعات في أغلب دول العالم في شقين رئيسيين؛ الأول: تنظيمي ، والثاني: يتعلق بصياغة التشريعات . ويمكن تفصيل ذلك على النحو التالي:

أ) سوء التنظيم

١- يتسم الوضع الحالي للقوانين الموجودة بحالة من الفوضى والتشتت ، حيث توجد قوانين متعددة تتناول نفس الموضوع فضلا عن ضخامة حجم القوانين النافذة بشكل عام مما يجعل من الصعب فهمها والتعامل معها . ويزيد من صعوبة هذه المشكلة عدم نشر القوانين التشريعية ذات الصلة في كتاب واحد ، ولولا وجود محاولات متفرقة من جانب ناشرين من القطاع الخاص لما كان من الممكن متابعة مختلف القوانين . وحتى إذا وجدت هذه القوانين المجمعة معا تظل مشكلة الحجم الهائل والتنافر فيما بينها قائمة . فضلا عن أنه لا يمكن الاطمئنان إلى الترتيب الدقيق لهذه القوانين لأن الدافع وراء ذلك غالبا يكون تجاريا وليس علميا .

٢- رغم أن حجم التشريعات الموجودة حاليا ليس بسيطا فإن الوثائق التشريعية الأخرى مثل اللوائح تضيف إليه أعدادا هائلة من التشريعات التي يصعب حصرها ، ولا تخضع هذه الوثائق التشريعية للفحص البرلماني . وعلاوة علي ذلك فإن التشريعات الأساسية والوثائق التشريعية التي تصدر بموجبها تصاغ في أماكن مختلفة .

٣- صدور اللائحة التنفيذية للقانون في وقت لاحق لعرض مشروع القانون علي الهيئة التشريعية مما يؤدي إما إلى عدم فهم مشروع القانون بشكل كامل ، أو ترك أمور تمس القانون نفسه للفصل فيها في اللائحة التنفيذية بينما هذا الأمر هو من صميم عمل الهيئة التشريعية ، أو تحديد خطوات تفصيلية في اللائحة تؤدي إلى تفريغ القانون من مضمونه أو الخروج عن الحكمة من تشريعه .

ومن أمثلة المشاكل التي قد تحدث نتيجة لفصل مشروع القانون عن لائحته التنفيذية ما حدث أثناء مناقشة مشروع قانون حماية الملكية الفكرية أمام مجلس الشعب المصري ، إذ واجه المجلس مشكلة خطيرة في فهم مشروع القانون . وقد علق السيد العضو الدكتور زكريا عزمي علي ذلك بقوله "إن القانون صعب جدا ومعقد وفني ، وأي تغيير في لفظ من ألفاظه لابد أن يتم بحساب لأنه سيؤثر على مصر مستقبلا" . وقد علق الأستاذ الدكتور فتحي سرور "رئيس المجلس" على ذلك قائلا "إن الحكومة كان يجب عليها تقديم اللائحة التنفيذية مع مشروع القانون ، لأنها مكملة له" [١].

٤- بمجرد سن القانون ، يصبح بعد ذلك عرضة لإجراء تعديلات كثيرة عليه . وفي هذه الحالة ، يصبح القانون القديم مضللا بدون القانون الأحدث . ويكون من الصعب فهم القانون الأحدث بدون الرجوع إلى القانون الأقدم .

٥- تحديد تواريخ سريان مختلفة لأجزاء مختلفة في القانون . وفي بعض الأحيان يمتد الفرق بين تواريخ السريان إلى فترات متباعدة . ومن أمثلة ذلك ، ما يعرف في مصر باسم "قانون الشيك" . وعندما صدر قانون التجارة الجديد رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩ نص على أن يسري العمل بالقانون اعتبارا من أول أكتوبر سنة ١٩٩٩ ، عدا الأحكام الخاصة بالشيك فيعمل بها اعتبارا من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠. ونظرا للمشاكل التي يمكن أن يثيرها هذا القانون نتيجة للخلاف حول تحديد الغرض من استخدام الشيك ، وهل هو أداة وفاء أم أداة ائتمان ، تأجل تنفيذ أحكام القانون ، وحتى الآن لم يدخل قانون الشيك حيز التنفيذ.

وفي مقال بعنوان "*هل أصبح ساري المفعول ، أم لا؟*" Is It in Force or Isn't It? نشرته مجلة The Magistrate في نوفمبر ١٩٧٩ ، يقول البروفيسور "أليك صمويلز" ، إن البرلمان يمارس عادة مزعجة ؛ وهي إجازة قوانين جديدة ثم إما يوقف سريانها أو يجعلها تسري بعد تعطيل بدون داع أو يجعل سريانها مرحليا بنظام القطعة - قطعة وغالبا بشكل مفاجئ وعشوائي ، أو يترك مهمة تحديد تاريخ السريان لوثائق تشريعية أخري لاحقة .
ويوجه البروفيسور صمويلز الالتماسات التالية إلى البرلمان[٢]:

---

١ صحيفة الأهالي المصرية بتاريخ ٢١ نوفمبر ٢٠٠١.

٢ - Micheal Zander, op. cit., p. ٨٧

- لا تجز قانونا جديدا ما لم وإلى أن يكون من الممكن إنفاذه فورا .
- لا تضع قانونين تشريعيين في قانون واحد.
- اجعل كل القانون نافذا في وقت واحد.
- تأكد من أن يكون تاريخ إنفاذ القانون مناسبا (بحيث يكون مثلا، في يوم تالي لعطلة رسمية حتى يتمكن المحامون من دراسته).
- اعط إخطارا مسبقا قبل تاريخ السريان بوقت كاف.
- صغ التشريع بحيث يكون بسيطا في توضيح التواريخ المختلفة للسريان، في حالة الاضطرار لتحديد تواريخ سريان مختلفة (كأن تكون التواريخ مرتبة بشكل منظم، أو موضوعة في جدول).

ويقترح البروفيسور صمويلز إدراج تواريخ السريان والأحكام المؤقتة والإلغاءات في ملحق يرفق بالقانون الأصلي بحيث كلما تم تعديل القانون، يتم تعديل الملحق ومن ثم يتم تحديث القانون أولا بأول[١].

٦- رغم أن القوانين الجديدة عادة ما تنشر في الصحف الرسمية في حينها وتنشر في الجريدة الرسمية، فإن الجريدة الرسمية لا تكون متاحة للجمهور أو سهل الحصول عليها. وغالبا ما يدخل القانون حيز التنفيذ قبل أن تتم طباعته في كتاب ويتم عرضه للبيع في المنافذ التابعة للمطابع الأميرية.

ب) سوء الصياغة

يتعرض الصائغون القانونيون ، وبصفة خاصة المحامون ، للانتقاد لأسباب عديده ، بعضها له ما يبرره ، والبعض الآخر ليس له ما يبرره[٢]. ومن بين الانتقادات الشائعة جدا والتي، في نفس الوقت ، لها ما يبررها ، أن المحامين يفتقرون إلى مهارات الكتابة .

---

١ - ibid, p. ٨٦

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١

وقد أجرى بحث ميداني مؤخرا في الولايات المتحدة على مجموعة أشخاص على دراية بالكتابة القانونية ، وصف فيه هؤلاء الأشخاص الكتابة القانونية الحديثة بأنها "*مترهلة ومطولة وغامضة ومطموسة ولا تلتزم بالقواعد النحوية وكئيبة ومملة ومسهبة وغير منظمة ومعتمة وكثيفة وغير مبدعة وغير شخصية وغائمة وغير قاطعة وغير مميزة ومتكلفة في الكلام وملفوفة بالطلاسم ومرتبكة وخشنة واصطلاحية وجامدة وبطيئة ومراوغة وكثيرة الكلام والحركة ومتكلفة ومبالغ فيها ومضللة وغير متحضرة وشاقة وميتة وباهتة ومتملصة ومدعية وملتوية وكثيرة الاستطراد وغير متماسكة ومخنوقة وقديمة جدا ومفخمة وغير واضحة*"[١].

وقد تنشأ الصعوبات اللغوية في القوانين نتيجة للمداولات البرلمانية ، فعند إقرار مشروع قانون مثير للجدل مهما كان إعداده دقيقا قبل تقديمه للبرلمان ، فإنه معرض لإدخال تغييرات عليه بالإضافة أو الحذف خلال مناقشته في الهيئة التشريعية. وقد يكون إدخال تعديلات متسرعة عليه تحت وطأة المداولات مصدرا لعيوب في التعبير من الصعب تفاديها[٢].

وسنناقش فيما يأتي أبرز هذه العيوب المتعلقة بالصياغة .

١- طول الجملة التشريعية وتعقد بنائها ، ويكفي للتدليل على ذلك ، أن نشير إلى المادة ("٣٧٥" مكرر) من قانون العقوبات ، والتي تنص على ما يلي:

"المادة (٣٧٥) مكرر
مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد واردة في نص آخر ، يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة كل من قام بنفسه أو بواسطة غيره باستعراض القوة أمام شخص أو التلويح له بالعنف ، أو بتهديده باستخدام القوة أو العنف معه أو مع زوجه أو أحد من أصوله أو فروعه ، أو التهديد بالافتراء عليه أو أي منهم بما يشينه أو بالتعرض لحرمة حياته أو حياة أي منهم الخاصة؛ وذلك لترويع المجني عليه أو تخويفه بإلحاق الأذى به بدنيا أو معنويا أو هتك عرضه أو سلب ماله أو تحصيل منفعة منه أو التأثير في إرادته لفرض السطوة عليه أو لإرغامه على القيام بأمر يلزمه به القانون أو لحمله على الامتناع عن عمل مشروع ، أو لتعطيل تنفيذ

---

١ - ibid, p. ١

٢ - ibid., p. ١٩٣

القوانين أو اللوائح أو مقاومة تنفيذ الأحكام أو الأوامر أو الإجراءات القضائية أو القانونية واجبة التنفيذ ، متي كان من شأن ذلك الفعل أو التهديد إلقاء الرعب في نفس المجني عليه أو تكدير أمنه أو سكينته أو طمأنينته أو تعرض حياته أو سلامته للخطر أو إلحاق الضرر بشيء من ممتلكاته أو مصالحه أو المساس بحريته الشخصية أو شرفه أو اعتباره أو بسلامة إرادته ."

ونلاحظ أن هذه المادة تتكون من حوالي مائتي كلمة ، وهي محشوة بتفاصيل وعبارات مقيدة للمعنى عديدة تجعل من الصعب على الشخص المتمرس فهم معناها بسهولة ، ناهيك عن الشخص العادي . ومما يزيد الأمر سوءا ، أن هذه المادة مصاغة في قالب فقرة متصلة دون تجزئتها إلى مقاطع بحيث يسهل فهمها.

٢- عدم صياغة التشريع بلغة سهلة وواضحة ومباشرة .

ومن أمثلة ذلك ، صياغة المادة (٦٠) من قانون العقوبات المصري التي تنص علي أنه "لا تسري أحكام قانون العقوبات علي كل فعل ارتكب بنية سليمة عملا بحق مقرر بمقتضى الشريعة." وقد فسر الفقهاء كلمة "الشريعة" في هذا النص علي أنها تعني مجمل القانون بما في ذلك العرف . فهل يمكن أن يتبادر هذا المعنى إلى ذهن القارئ ، سواء كان متمرسا أم غير متمرس؟

وتقول الأستاذة مارجوت كوستانزو " إن القضية قد حسمت بالفعل ، من حيث النية ، لصالح الرأي المنادى باستخدام لغة قانونية بسيطة ، ولكن لا يزال هناك طريق طويل ينبغي السير فيه لتحويل هذه النية إلى فعل"[١].

٣- استخدام قالب الفقرة المتصلة بينما يكون من المفيد لزيادة الوضوح تقسيم عناصرها إلى وحدات أصغر ، خاصة إذا كانت الفقرة تتناول فكرة واحدة. وعلي سبيل المثال ، تنص المادة (١) من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ علي ما يلي:

---

١ - Margot Costanzo, **Legal Writing**, " Essential Legal Skills Series ", series editor: Julie Macfarlane, ٢nd ed., Cavendish Publishing Ltd., The Glass House, London, ١٩٩٥, p. ٣

"يلغي القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة ، كما يلغي القانونان رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الاندماج في شركات المساهمة ، ورقم ١٣٧ لسنة ١٩٦١ بتشكيل مجالس إدارة شركات المساهمة وكذلك كل حكم يتعارض مع أحكام القانون المرافق ."

ومن الأفضل لو أن الجملة المذكورة أعلاه قد صيغت بهذه الطريقة:

"يلغي ما يلي:

١. *القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة.*
٢. *القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الاندماج في شركات المساهمة.*
٣. *القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٦١ بتشكيل مجالس إدارة شركات المساهمة.*
٤. *كل حكم يتعارض مع أحكام القانون المرافق ."*

٤- تقسيم الأحكام البسيطة نسبيا إلى أجزاء منفصلة في أماكن متفرقة من القانون ، ووضعها في أحكام منفصلة ثم الربط بينها بطريق الإحالة مما يجعل من الصعب فهم النص التشريعي. ومن مظاهر ذلك أيضا تقسيم المادة الواحدة إلى عدة فقرات مع عدم تنظيم هذه الفقرات بطريقة واضحة ، وأحيانا تجزئة الفقرة الواحدة إلى قسمين بدون مبرر مما يخلق مشاكل في التفسير . ومن أمثلة ذلك ما ورد في المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التي تنص علي ما يلي:

" المادة (٦٦): تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسببا في المسائل والموضوعات التالية:

أ. المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

ب. المسائل التي تري فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع .

ج. المسائل التي تري إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها .

د. المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض .

ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزما للجانبين .

ويجوز لمن طلب إبداء الرأي في المسائل المنصوص عليها في الفقرة أ أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر في هذه المسائل ، كما يجوز له أن ينوب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين وتكون لهم وإن تعددوا صوت واحد في المداولات .

كما تختص الجمعية العمومية بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يري قسم التشريع إحالتها إليها لأهميتها ."

ولنا ملاحظتان علي صياغة المادة (٦٦) المذكورة أعلاه ، نوجزهما فيما يلي:

١. تم تجزئة البند (د) إلى جزءين ، ولسنا نعرف ما إذا كان هذا الخطأ سببه الطباعة أم الصياغة ، وفي الحالتين يقع اللوم علي الصائغ . ولا يجب الاستهانة بهذا النوع من الأخطاء ، لأن الشق الثاني من المادة (د) الموضوع تحته خط يمكن تفسيره بطريقتين؛ الأولي هو أن يكون رأي الجمعية العمومية ملزما في المسائل المنصوص عليها في جميع البنود أعلاه (أ ، ب ، ج ، د) ؛ والثانية ، أن يكون رأي الجمعية العمومية ملزما فقط في المنازعات المنصوص عليها في البند (د) أعلاه[1].

٢. صيغت الفقرات الثلاث الأخيرة من المادة (٦٦) بدون إعطاء أرقام أو علامات تميزها . ولنفرض أننا أردنا أن نشير ، مثلا ، إلى الفقرة قبل الأخيرة التي تبدأ بعبارة "ويجوز ..." فكيف نشير إليها ؟ إن أصول الصياغة تقتضي أن نشير إلى كل جزء من مواد القانون برقم يميزه عن غيره . ومن عيوب الصياغة أن نستخدم عبارات مثل: "الفقرة الثالثة من المادة ٦٦" أو "الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٦٦" ، إلخ.

---

١ استفسر الباحث عن هذه النقطة من السيد المستشار/ أحمد عبد الفتاح نائب رئيس مجلس الدولة بقسم التشريع فأفاد بأن المقصود بذلك هو المنازعات الواردة في البند (د). {مقابلة مع السيد المستشار/ أحمد عبد الفتاح بتاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠٠١}

ودعونا ننظر مرة ثانية إلى المادة (٦٦) ونحاول إعادة تنظيمها علي النحو التالي:

" المادة (٦٦): تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بما يلي:

١) إبداء الرأي مسببا في المسائل والموضوعات التالية:

أ. المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

ويجوز لمن طلب إبداء الرأي في المسائل المنصوص عليها أعلاه أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر في هذه المسائل ، كما يجوز له أن ينوب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين وتكون لهم وإن تعددوا صوت واحد في المداولات .

ب. المسائل التي تري فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع .

ج. المسائل التي تري إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها .

٢) الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض . ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزما للجانبين .

٢) مراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يري قسم التشريع إحالتها إليها لأهميتها ."

ومما لا شك فيه إن تنظيم المادة (٦٦) على هذا النحو يلفت النظر بسهولة إلى إن الجمعية لها اختصاصان رئيسيان ، وهذا التنظيم يجعل معنى المادة أكثر وضوحا.

٥ – الإسراف في استخدام المصطلحات الفنية دون تحديد معناها علي وجه الدقة ، وكذلك تفسير المصطلح الفني بطريقة تثير الحيرة والالتباس . ومن أمثلة ذلك استخدام مصطلح "الأجرة القانونية" في المادة (٣) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٧ والتي نصت على أن تحدد الأجرة القانونية للعين المؤجرة لغير أغراض السكنى "بثمانية أمثال الأجرة القانونية الحالية للأماكن المنشأة قبل أول

يناير سنة ١٩٤٤ ...". وفي تعريفها للأجرة القانونية الحالية ، نصت اللائحة التنفيذية للقانون على ما يلي:

"(الأجرة القانونية الحالية) هي آخر أجرة استحقت قبل ١٩٩٧/٣/٢٧ محسوبة وفقا لما يلي:

١- التحديد الوارد في قوانين إيجار الأماكن ، كل مكان بحسب القانون الذي يحكمه ، وذلك بالنسبة للأماكن التي أنشئت وتم تأجيرها أو شغلها حتى ١٩٦٢/١١/٥ ولم تخضع لتقدير اللجان التي اختصت بتحديد الأجرة منذ العمل بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٢ المشار إليه .

٢- تقدير لجان تحديد الأجرة الذي صار نهائيا - طعن أو لم يطعن - وذلك بالنسبة للأماكن التي خضعت لتقدير تلك اللجان حتى العمل بالقانون رقم (١٣٦) لسنة١٩٨١ المشار إليه الذي سري علي الأماكن المرخص في إقامتها اعتبارا من ١٩٨١/٧/٣١ .

٣- في جميع الأحوال يحسب كامل الزيادات والتخفيضات المنصوص عليها في قوانين إيجار الأماكن ، بما في ذلك كامل الزيادة المنصوص عليها في المادة (٧) من القانون رقم (١٣٦) لسنة١٩٨١ المشار إليه .

٤- تحديد مالك المبني للأجرة طبقا لأسس القانون رقم (١٣٦) لسنة١٩٨١ - المذكور الذي ارتضاه المستأجر ، أو عدل بناء علي تظلمه وصار التعديل نهائيا ، مع مراعاة حق المالك في زيادة الأجرة القانونية بنسبة ٥٠% نظير التغيير الكلي وبنصف هذه النسبة نظير التغيير الجزئي لاستعمال العين إلى غير أغراض السكني بالنسبة لوحدات ثلث مساحة مباني العقار - المرخص في إقامته لأغراض السكني - وهو القدر الذي ترك للمالك حرية تأجيره خاليا لغير أغراض السكني ، وذلك عملا بالفقرة الأولي من المادة (١) والفقرتين الأولي بند ٤ والثانية من المادة (١٩) من ذلك القانون.

ولا عبرة - في كل ما تقدم - بالأجرة المكتوبة في عقد الإيجار أيا كان تاريخ تحريره ، ولا بالقيمة الإيجارية المتخذة أساسا لحساب الضريبة علي العقارات المبنية إذا اختلفت كلتاهما مقدارا عن الأجرة القانونية ، وإنما يعتد بالقيمة الإيجارية المتخذة أساسا لحساب الضريبة عند زيادة الأجرة المنصوص عليها في المادة ٧ من القانون رقم (١٣٦) لسنة١٩٨١ المشار إليها .

ويُرجع لأجرة المثل إذا كانت الأجرة القانونية غير معلومة ."

هل من المعقول أن نطلب من مستخدم القانون ، سواء كان محاميا أو قاضيا ، أن يقرأ (٢٠) سطرا لكي يعرف معنى مصطلح "الأجرة القانونية"؟ وهل نتوقع أن يفهمها بعد قراءتها؟ وما بالك بالقارئ العادي؟

٦- الإسراف في حشو القانون بمواد غير ضرورية أو تفصيلية يمكن إما الاستغناء عنها لعدم أهميتها ، أو التعامل معها في اللائحة التنفيذية للقانون .

٧- عدم الاهتمام بالجوانب الشكلية للتشريع . ومن أمثلة ذلك ما يلي:

أ. عدم كتابة عنوان للتشريع الرئيسي المرفق بقانون الإصدار في بعض الأحيان والاكتفاء بدلا من ذلك بعنوان قانون الإصدار.

عدم استخدام أسلوب العنوان القصير في دول النظام القانوني اللاتيني (التقنين المدني) وعدم تحديد ذلك العنوان في متن القانون لتسهيل الإحالة إليه . ويؤدي الاكتفاء بالعنوان الرئيسي للتشريع إلى صعوبة الإحالة إلى عنوان القانون في كثير من الأحيان لاسيما إذا كان العنوان طويلا . ولنا أن نتخيل في كل مرة نشير فيها إلى "القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية" إلى أي حد سيكون ذلك مرهقا للمتحدث . وقد يكون من الملائم ، علي غرار المتبع في دول النظام الأنجلو-ساكسوني (نظام القانون العام common law) ، الاكتفاء بعبارة قصيرة تدل علي موضوع القانون مع بيان سنة إصداره وترك باقي التفاصيل للعنوان الرئيسي الذي يتصدر القانون ، كأن نكتفي ، مثلا ، في العنوان القصير بعبارة "قانون التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية لسنة ٢٠٠٠" ، ولكن يجب إدراج العنوان القصير في متن القانون نفسه.

عدم اتخاذ موقف ثابت فيما يتعلق باستخدام قسم التعريفات . فتارة نجد هناك قسم للتعريفات في متن القانون ، وتارة أخري يتجاهل الصائغ استخدام أسلوب التعريفات رغم وجود ضرورة لاستخدامه . ويجادل البعض بأن نظام التعريفات غريب عن نظام التقنين المدني وأنه شائع فقط في نظام القانون العام common law ، وبالتالي ، ليس هناك إلزام باستخدامه في تشريعات دول التقنين المدني ، لكن هذا الرأي مردود عليه بأن العبرة ليست بما إذا كان الأسلوب من سمات نظام معين وإنما بمدى ملائمة الأسلوب من عدمه ، خاصة وأن أسلوب التعريفات قد أصبح مألوفا أيضا في الكثير من القوانين في دول التقنين المدني. وفي بعض الأحيان ، ترد التعريفات في اللائحة التنفيذية ، وهذا خطأ . ومن أمثلة ذلك ، القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه أعلاه .

د. عدم وجود صيغة إقرار من الهيئة التشريعية في صدر القانون التشريعي . وبدلا من ذلك ، تأتي صيغة الإقرار في قانون الإصدار وتأخذ عادة ، العبارة التالية . "أقر مجلس الشعب القانوني الآتي نصه ، وقد أصدرناه" . وهي صيغة خبرية ، وربما يكون من الأفضل لو تصدرت القانون التشريعي صيغة إقرار مباشرة علي النحو التالي "نحن مجلس الشعب نقر القانون الآتي نصه" .

٨- الإلغاءات والتعديلات

من المشكلات التي تقترن عادة بصياغة مشروعات القوانين مشكلة التعديلات والإلغاءات التي يتم إدخالها علي القوانين القائمة . ومن المألوف أن تصدر تشريعات جديدة تتضمن تعديلا أو إلغاء لتشريعات سابقة . ويؤدى صدور تشريع جديد ضمنا إلى تعديل التشريع السابق أو إلغائه إذا كان يتعارض مع التشريع اللاحق رغم أن المحاكم تسعي للتوفيق بين النصوص المتعارضة بقدر الإمكان. وفي حالة التعارض ، تكون الغلبة للتشريع اللاحق .

وهناك نوعان من الإلغاء ؛ الإلغاء الصريح والإلغاء الضمني . ويعتبر الإلغاء صريحا إذا ورد نص في تشريع لاحق يقضى صراحة بإلغاء العمل بحكم التشريع السابق . ويكون الإلغاء ضمنيا إذا جاء حكم في تشريع لاحق يتعارض مع حكم سابق بحيث يفهم منه إلغاء العمل بالحكم السابق ضمنيا . وهناك طريقتان للإلغاء الضمني ؛ الأولي: صدور قانون جديد تتعارض أحكامه مع التشريع القديم ويفهم منه ضمنيا إلغاء العمل بالتشريع السابق ، والثانية: صدور قانون جديد ينظم الموضوع الذي سبق تنظيمه على نحو آخر دون أن يشير التشريع الجديد إلى إنهاء العمل بالقانون السابق[١].

ومن المبادئ الدستورية المتعارف عليها أن البرلمان لا يمكن أن يقيد أيدي أي برلمان لاحق فيما يتعلق بالتشريع . وبالتالي ، يجوز إلغاء أو تعديل أي قانون أو جزء من قانون سابق بقانون لاحق . ومن الممكن إلغاء أو تعديل قانون تم سنه في جلسة سابقة بقانون آخر يتم سنه في جلسة لاحقة .

---

١ د. عبد الرشيد مامون، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٧١ – ٢٧٣.

وفي القانون المصري ، ترد دائما أحكام الإلغاء والتعديل ضمن مواد الإصدار. ولأن قانون الإصدار يسبق القانون التشريعي ، فإن مواد الإلغاء والتعديل الواردة ضمن قانون الإصدار تسبق القانون التشريعي .

وفي بريطانيا ، عادة ما توضع مواد الإلغاء في القوانين التشريعية في ملحق Schedule رغم أنه يجوز إجراء التغييرات الهامة في متن القانون[١] . وقد توضع الأحكام الخاصة بالإلغاء والتعديل أيضا في القسم (١) من القانون ما لم تكن هناك أقسام سابقة تتضمن العنوان القصير short title أو "فقرة الغاية من القانون" statement of purpose[٢]. ويرى البروفيسور "كريب" أن أحكام الإلغاء والتعديل يجب أن توضع قرب نهاية القانون بشرط أن تسبق حكم سريان القانون[٣].

وفيما يتعلق بتعديل القانون ، هناك نوعان من التعديلات؛ هما: التعديلات غير النصية non-textual amendments ، والتعديلات النصية textual amendments . ويقصد بالتعديل غير النصي ذلك التعديل الذي يكون له هوية منفصلة ولا يصبح جزءا من القانون الذي يفيد تعديله رغم أنه يغير ذلك القانون . وبعبارة أخرى ، فإنه بموجب أسلوب "التعديل غير النصي" يوضح القانون الصادر لتعديل قانون سابق موضوع التغيير المقترح عمله دون أن يغير نص القانون القديم. ومن أمثلة التعديل غير النصي ما يلي:

- يشترط لمعاملة أي شخص بموجب القسم ١٤٩(١) من القانون الأصلي (قانون تخطيط المدن والأرياف لسنة ١٩٦٢ في إنجلترا) ... بوصفه مالك أو شاغل ... لعقار موروث ، أن يكون قد شغل جزءا جوهريا من ذلك العقار في الفترة ذات الصلة ، إن لم يكن قد شغله كله . (القسم ٣٧ (٣) من قانون تخطيط المدن والأرياف لسنة ١٩٦٨) .

---

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨٥.

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١١٦.

٣ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٣٦.

ومن عيوب هذا النوع من التعديلات أنه يجعل من الصعب علي القارئ العادي فهم التشريع بوضوح لأنه لا يتطلب فحسب الرجوع إلى التشريع السابق وإنما يترك غالبا ظلالا من الشك حول كيفية الربط بين النصين وفهمهما معا .

ومن عيوب هذا النوع من التعديلات أيضا أنه ينشئ شبكة من الخيوط المتداخلة التي تعتمد علي الإرشادات والإحالات العرضية والتفسير وهو ما يحول دون تجميع القوانين التي تتناول موضوعا معينا في مجموعة واحدة . وغالبا ما يتم تكويم القوانين فوق بعضها البعض وتكون النتيجة وجود حالة من الفوضى في التشريعات .

أما النوع الثاني من التعديلات ، فهو التعديل النصي textual amendment . ويقصد بالتعديل النصي إضافة نص جديد إلى ، أو بدلا من ، نص سابق . ومن أمثلة هذا النوع من التعديلات ما يلي:

- يستبدل بعبارة "مصلحة الضرائب على الاستهلاك" أينما وردت في القوانين والقرارات واللوائح المعمول بها ، عبارة "مصلحة الضرائب على المبيعات" (المادة (٣) من القانون رقم (١١) لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات) .

وفيما يتعلق بتعديل القانون ، يمكن إنجاز التعديل بإحدى الطرق الآتية[١]:

١. سن مادة جديدة بدلا من المادة القديمة .
٢. إدراج حكم يفيد تعديل مادة قائمة إما بإضافة كلام جديد إلى تلك المادة ، أو بشطب كلام موجود فيها وإدراج كلام جديد بدلا منه .
٣. إلغاء المادة المعدلة ، وإعادة صياغتها بكلام جديد.

وعلي عكس التعديل غير النصي ، يتيح التعديل النصي للقارئ أن يري بوضوح كيفية تعديل القانون القديم بشرط أن يتاح أمامه بسهولة القانونان القديم والجديد معا .

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١١٦.

وفي الولايات المتحدة ، تشترط العديد من الولايات ضرورة إدراج المادة المحذوفة بالكامل ، ثم شطبها بحيث تظل واضحة ، ويدرج بعدها النص الجديد في شكل مميز واضح بحيث يكتب كله بحروف كبيرة CAPITAL ، كما في المثال التالي:

- الضريبة على الدخل هي ~~سبعة (٧)~~ **ثمانية (٨)** في المائة .

- The tax on income is ~~seven (٧)~~ EIGHT (٨) percent

ويمكن ، بدلا من ذلك ، وضع النص المحذوف داخل أقواس ، أو وضع خط تحت النص الجديد[١].

٩- الإحالة إلى نص في نفس القانون

يقصد بالإحالة إلى نص في نفس القانون ، أو ما يطلق عليه اسم "الإحالة الداخلية" internal references الإشارة إلى مادة أو بند أو فقرة أو أي جزء داخل نفس التشريع . وتؤدي أحيانا الإحالات الخاطئة إلى أجزاء أخري في نفس التشريع إلي تعقيد فهم التشريع فضلا عن الحشو في الكلام بدون مبرر. ومن أمثلة الإحالات الخاطئة ما يلي:

- تكرار عبارة "*من هذا القانون*" مع الإشارة إلى كل مادة من مواده ؛ كما في قولنا "المادة (٤) من هذا القانون" . ويمكن الاكتفاء بعبارة "المادة (٤)" .

- استخدام عبارات يمكن أن تثير الالتباس ، مثل *المادة (أو الفقرة) السابقة*" أو *المادة التالية*" أو *المنصوص عليها أعلاه أو أدناه*" . ومن الأفضل تحديد رقم المادة أو الفقرة بوضوح .

- الإحالات المفرطة في التفصيل ؛ كأن نقول ، مثلا ، *الفقرة (ب) من البند (٢) من المادة(٤٦) من هذا القانون*" ، لأن مثل هذه الإحالة المفصلة لا تؤدي إلى زيادة الوضوح أو الدقة ، وإنما علي العكس تؤدي إلى صعوبة استيعاب المقصود منها فضلا عن التطويل في الكلام بدون مبرر . ومن الأفضل تمييز الإحالة مباشرة باستخدام الأرقام المركبة ؛ كأن نقول مثلا "المادة ٤٦-٢-ب" .

---

[١] - ibid, p. ١١٦.

- استخدام عبارة "*مع مراعاة أحكام هذا القانون*" أو عبارة "*مع مراعاة أي حكم خلافا لذلك في هذا القانون*". وفي رأينا أنه لا تكون هناك غالبا ضرورة لهذه العبارة ، لأن الأمر يحكمه المبدأ الذي يقضي بأن الخاص يقيد العام . وربما تكون هناك حالات نادرة يمكن أن تستخدم فيها هذه العبارة لاسيما عندما لا يكون واضحا تماما أي من الحكمين المتعارضين هو الحكم العام وأيهما الخاص . غير أنه من الملاحظ أنه كثيرا ما تستخدم هذه العبارات دون مبرر جوهري لذلك .

١٠- الإحالة إلى نصوص في تشريعات أخرى

كثيرا ما يلجأ الصائغ إلى دمج أحكام من قوانين أخرى في القانون الذي يقوم بصياغته ، وهو ما يطلق عليه مصطلح "التشريع بطريق الإحالة" referential legislation . ويعني ذلك أن علي مستخدم القانون أن يذهب ويبحث عن هذه الأحكام المحال إليها ويقرؤها ثم يدمج بينها وبين الحكم محل البحث لفهم المعني المقصود . وكقاعدة عامة ، فإنه يجب علي الصائغ أن يجعل مشروع القانون مستقلا وقائما بذاته وألا يحيل مستخدم القانون إلى قانون موجود من قبل ويطلب منه دمج قواعد لم تعد صالحة وأصبحت بعيدة أكثر فأكثر عن الواقع مع كل سنة تمر.

وتزخر التشريعات بهذا النوع من العبارات التي يكون ضررها أكثر من نفعها ، إن كانت لها أية فائدة علي الإطلاق . ومن أمثلة تلك الإحالات ، عبارة "*مع مراعاة أحكام أي قانون آخر*" . إن هذه العبارة تطلب من القارئ ، ببساطة ، أن يقرأ كل التشريعات . وما لم تكن هناك ضرورة تبرر ذلك ، يجب علي الصائغ التشريعي التوقف عن استخدام الإحالات إلى التشريعات الأخرى.

ومن أمثلة هذا النوع من الإحالات أيضا عبارة "*يلغي كل حكم آخر يتعارض مع هذا القانون*" . إن هذه العبارة تلقي بظلال كثيفة من الشك ؛ فهي تعني ضمنا وجود أحكام أخري تتعارض مع القانون . ومن المعروف أن التشريع اللاحق يلغي التشريع السابق في حالة التعارض ، وبالتالي لا توجد ضرورة أساسا لاستخدام هذا النوع من العبارات . وحتى إن كانت هناك ضرورة للفت النظر إلى إلغاء الأحكام السابقة المتعارضة مع التشريع الحالي ، فهل نطلب من مستخدم القانون أو القاضي أن يبحث في مجمل القوانين الموجودة لكي يتعرف على الأحكام

التي تتعارض مع نصوص القانون محل البحث؟ أليست هذه هي مهمة الصائغ وليس القاضي أو غيره؟

وفي بعض الأحيان ، يُستخدم هذا النوع من الإحالات لتضمين تشريعات أخرى يصعب حصرها أو حتى تحديدها ، ويتضح لنا ذلك من المثال التالي:

- "تنظم *القواعد القانونية العامة* المتعلقة بالأهلية للتعاقد أو التصرف في الممتلكات أو اقتنائها، أهلية الدخول في عقد الإيجار"[١].

إن هذه المادة تطلب ببساطة من الطرف الذي ينوي الدخول في عقد إيجار أن يدرس القواعد القانونية العامة المتعلقة بأهلية الطرف المتعاقد لعمل التصرفات التالية: ١) الدخول في العقد؛ ٢) التصرف في الممتلكات؛ ٣) اقتناء الممتلكات ، قبل أن يجرؤ ذلك الشخص علي الدخول في عقد الإيجار .

وتكمن خطورة هذا النوع من الإحالات في أنها تأخذ صفة الحكم الموضوعي . ومن أمثلة ذلك عبارة "*مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد في أي قانون آخر*" التي يزخر بها قانون العقوبات. وقد يجادل البعض بأن وجود هذه العبارة مهم لأن الفعل الواحد قد يشكل وصفين قانونيين (سرقة مقرونة بقتل ، مثلا) وهو ما يطلق عليه "التعدد المعنوي" . ونحن هنا بصدد فعل واحد لكن له وصفين ، لكل منهما عقوبة مختلفة عن عقوبة الآخر. ، ووظيفة هذه العبارة هي أنها تنبه القاضي في هذه الحالة إلى ضرورة أن يبحث عن العقوبة الأشد ويطبقها على الواقعة المنظورة أمامه.

والسؤال المنطقي الذي يفرض نفسه هنا؛ هو: إذا كانت هناك عقوبة أشد يمكن أن تفرض ، لماذا لا يبحث الصائغ هذه المسألة بدلا من أن يشوط الكرة في ملعب القاضي؟ ومن الذي من المفروض أن أمامه فسحة من الوقت أفضل من الآخر؛ الصائغ أم القاضي؟ وعلي فرض وجود عقوبة أشد ، أليس من الممكن حل هذه المسألة عن طريق التكييف القانوني الصحيح للواقعة؟ فإذا كانت الواقعة، مثلا، سرقة مقرونة بقتل ، فإن تكييف الواقعة على أنها قتل يفي بالغرض . ويمكن وضع مبدأ قانوني مفاده أنه في حالة التعدد المعنوي للفعل المؤثم ، تفرض العقوبة الأشد.

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٤٠

إن اعتراضنا علي هذه العبارة مرجعه أنها تثير الشك حول نوع العقوبة بينما المفروض في القانون أن يتسم باليقين ، خاصة إذا كان الأمر يتعلق بفرض عقوبة . وفي رأينا، أن من الأفضل أن يبحث الصائغ الفعل المؤثم من جميع جوانبه ويسن العقوبات المناسبة حسب كل وضع علي حدة بدلا من أن يترك هذه المهمة للقاضي . وكمبدأ عام ، يجب أن يحاول المشرع جعل النص التشريعي مستقلا عن غيره وقائما بذاته وألا يحيل مستخدم القانون إلى أي شيء خارج النص التشريعي . وإذا كانت هناك ضرورة جوهرية لذلك ، فإن هذا يعد استثناء للمبدأ العام.

٢) المشكلات المتعلقة بالوضع الحالي للقانون

"تصاغ مشروعات القوانين لكي تسن
مثلما تصنع أمواس الحلاقة لكي تباع"
سير جورج إنجل

أ) المشكلات المتعلقة بالإعداد

يرى الأستاذان "إيسكريدج" و "فريكـى" فـي نظريتهما عـن الصـياغة التشريعية، أن عملية الصياغة التشريعية تتضمن ثلاث خطوات، الأولـى: تعنـى بتحديد الغرض من التشريع المقترح؛ والثانية: تحديـد بنـاء التشـريع المقتـرح؛ والثالثة: صياغة مشروع القانون بحيث لا تكون لغة التشريع وبناؤه معقدان أكثـر من اللازم، وأن تخدم الصياغة جوهر التشريع دون خلق مشاكل لا مبرر لها، وأن تكون الصياغة متمشية مع العرف السائد في القوانين التشريعية[١].

وفيما يتعلق بالخطوة الأولى، ينبغي على الصـائغ أن يحـدد أولا هدفـه المثالي، ثم، حجم التخفيف الذي يمكن قبوله لهذا الهـدف لزيـادة فرصـة إقـرار التشريع. وفي الغالب، يقوم بتحديد الهدف من التشريع شخص أو جهاز آخر ويقوم بإسناد مهمة صياغة ذلك الهدف إلى الصائغ. وفي هذه الحالة، فإن أول ما ينبغـي عمله هو أن يقوم الصائغ بإجراء فحص دقيق لذلك الهدف من النـاحيتين الفكريـة والسياسية. وعلى سبيل المثال، على الصائغ أن يبحث ما إذا كان مشروع القـانون مغاليا في العداء تجاه مجموعة رئيسية معينة (مثـل، المـوظفين، المسـتأجرين، النقابات، إلخ.) لأن المشروع في هذه الحالة سيجلب الكثير من الضغط المعـاكس لإفشال المشروع.

وفور الانتهاء من تحديد الهدف من التشريع، على الصائغ أن يبدأ في وضع بناء وتنظيم التشريع المقترح. وتتطلب هذه الخطوة من الصائغ أن يبحـث علاقـة التشريع المقترح بالتشريعات القائمة. وعلى سبيل المثال، عليه أن يحدد ما إذا كان التشريع المقترح سيتطلب إلغاء أو تعديل تشريعات أخرى، وما إذا كان يجب إضفاء أقسام جديدة كاملة، أم لا. وإذا كان الأمر كذلك، أين تضاف تلك الأقسام.

---

١ - Barbara Child, op. cit., pp. ١٧٩-١٨٢.

وتعد الخطوة الثالثة أصعب خطوة إذ تقتضي تنفيذ كل المفهوم والبناء اللذين تم تحديدهما في الخطوتين الأولى والثانية. وهناك ثلاث قواعد تعتبر غاية في الأهمية عند القيام بالخطوة الثالثة. ويمكن تلخيص هذه القواعد فيما يلي:

١- على الصائغ أن يصوغ القانون في أضيق الحدود الممكنة بحيث يكون واضحا ويخدم أغراضه. وعلى سبيل المثال، على الصائغ أن يتجنب الكلام الزائد عن اللزوم، وأن يجعل أقسام التشريع مختصرة. وإذا كانت المسألة موضع البحث تحتاج إلى تفصيل، على الصائغ أن يقسم الحكم التشريعي إلى عدة أقسام، أو ينشئ عدة أقسام فرعية.

٢- على الصائغ أن يكون معاونا للقارئ. فالقوانين التشريعية القصد منها أن تؤثر على السلوك، وهذا الهدف يتحقق بشكل أفضل إذا كان القانون واضحا ودقيقا ومرتبا بشكل منطقي. ولتحقيق ذلك، ينبغي تجنب العبارات ذات الطابع القانوني البحت legalese والكلمات الكبيرة إذا كان من الممكن استخدام عبارات أبسط لنقل المعنى. وفي سبيل ذلك، على الصائغ أن يقدم تعريفات عند استخدام كلمات يتكرر ذكرها في القانون، وعليه أن يدرج في أول القانون قائمة محتويات إذا كان القانون طويلا، وعليه أن يضع عناوين رئيسية أو جانبية للأقسام، وأحيانا، للأقسام الفرعية.

٣- على الصائغ اتباع قواعد ثبات التعبير rules of consistency. وعلى سبيل المثال، ينبغي عدم استخدام كلمات مختلفة للإشارة إلى نفس الشيء، وألا يستخدم نفس الكلمة للإشارة لأشياء مختلفة[١].

وفي خطاب ألقاه في خريف عام ١٩٨١، قال سير "جورج إنجل"، الذي كان يعمل رئيسا لمكتب الصائغين البرلمانيين في إنجلترا، إن هناك ثلاثة قيود رئيسية علي إعداد مشروعات القوانين ؛ هي: كونها وثائق قانونية، وضيق الوقت المتاح لوضع مشروع القانون، وصعوبة إدخال تغييرات مثمرة في النموذج الأصلي المصمم لمشروع القانون". ولسير إنجل مقولة مشهورة لاذعة تعبر عن ذلك؛ وهي: "إن مشروعات القوانين تصاغ لكي تسن مثلما تصنع أمواس الحلاقة لكي تباع"[٢]. وسوف نبحث كل قيد من هذه القيود الثلاثة بشيء من التفصيل.

---

١ - ibid, p. ١٨١.

٢ - Michael Zander, op. cit., p. ١٩

١ - *القوانين البرلمانية هي وثائق قانونية*

إن كون أن القوانين البرلمانية هي وثائق قانونية يجعلها تختلف عن سائر أنواع الكتابات الأخرى. ويقول سير"بروس فريزر" إن علي الصائغ القانوني أن يتأكد بقدر المستطاع من أن ما يقوله سيفسر معناه بدقة وفقا لما كان يقصده حتى بعد إخضاعه لفحص مفصل وربما معاد من جانب عقول قانونية متمرسة[١].

ولذلك يجب أن تكون الصياغة القانونية واضحة بما يزيل أي التباس، وأن تكون دقيقة ومفهومة، ويا حبذا لو كانت سهلة الفهم، وليس مهما أن يكون المعنى مفهوما من أول نظرة بقدر ما هو مهم أن يكون دقيقا. وعلي الصائغ ألا يهتم بعوامل مثل سهولة النطق أو لباقة التعبير الأدبي بقدر اهتمامه بألا ينجح أحد في إقناع المحكمة بأن كلماته تحمل معني لم يكن يقصده. وبقدر الإمكان، علي الصائغ ألا يدع أحدا يعتقد أن الأمر يستحق المحاولة"[٢].

٢ - *ضيق الوقت*

يتم أغلب عمل الصائغين البرلمانيين وربما عمل المستشارين القانونيين بالوزارات والمديرين الذين يوجهون التعليمات لهم تحت ضغط كبير للوقت. ويرجع سبب هذا الضغط أساسا إلى أن مدة ولاية البرلمان (٥ سنوات) تنقسم من الناحية العملية إلى سلسلة من الدورات التشريعية مدة كل منها قرابة سنة وتكون كل دورة مستقلة تماما من الناحية التشريعية .

ويتراوح عدد الأيام التي ينعقد فيها البرلمان في الدورة البرلمانية الواحدة من ١٦٠ إلى ١٨٠ يوما. وتضيع نصف هذه الفترة تقريبا في نظر أمور لا تتعلق بالتشريع الحكومي، وبالتالي لا يتعدى عدد الأيام الفعلية المتاحة أمام البرلمان لمناقشة التشريعات ٦٢ يوما فقط. ويؤدى ضغط المدة المتاحة في كل فصل تشريعي (٦٢ يوما) لكل إجراءات مناقشة التشريعات إلى تقييد عدد مشروعات القوانين التي يمكن لأية حكومة من الناحية العملية أن تأمل في إقرارها في البرلمان

---

١ - ibid, p. ١٩

٢ - ibid, p. ٢٠

في فصل تشريعي عادي. ويترتب علي ذلك أن يصبح الوقت المتاح للعمل الجاد المتعلق بإعداد العديد من التشريعات، لاسيما المشروعات الكبيرة والصعبة، أقل بكثير من الحد الأدنى للوقت المطلوب لأداء العمل بطريقة مقبولة.

ويمكن أن نضيف إلى ذلك مشكلة الاستعجال بشكل شبه دائم من الحكومة والرغبة في إعداد التشريع وصياغته وإقراره في فترة وجيزة.

٣ - صعوبة إدخال تغييرات مثمرة في النموذج الأصلي المصمم لمشروع القانون

بمجرد وضع نموذج لمشروع القانون، يصبح من الصعب من الناحية العملية إدخال تغييرات في العناصر التنظيمية أو المتعلقة بالمفاهيم في مشروع القانون، التي تمت صياغتها في النموذج الأساسي، بحيث تستوعب كل أنواع الأحكام الإضافية والتغييرات التي يتم إدخالها في وقت لاحق علي السياسات والأمور التي لم تكن في الحسبان عند تصميم مشروع القانون في البداية. ومن المهام التي يتميز بها الصائغ المتمرس قدرته علي أن يحتاط في تصميم النموذج الأصلي لمشروع القانون لإجراء هذا النوع من التغييرات .

ب) المشكلات المتعلقة بالصياغة

تتطلب عملية صياغة مشروع القانون بطبيعتها أن تتم في ظل ظروف يتاح فيها وقت طويل من المداولات والبحث في نقاط لا تعد ولا تحصى. لكن ما يحدث هو، للأسف، أن هذا العمل غالبا يتم في ظل ظروف عكس ذلك تماما. وعادة ما تكون هناك مهلة محددة في شكل تاريخ معين يجب أن يكون مشروع القانون جاهزا قبله. ومن الأمور المحبطة سواء لأولئك الذين يقومون بإعداد القانون أو صياغته أو مراجعته أن حتى أكثر الوزراء خبرة لا يقدّرون علي ما يبدو أن صياغة مشروع القانون تأخذ دائما وقتا أطول مما يتوقعونه .

وليس هناك عذر لسوء الصياغة لكن هناك تفسيرا لذلك ؛ وهو أن القائمين بإعداد التشريعات عادة ما يكونون خبراء في موضوع القانون لكنهم ليسوا كذلك في أصول الصياغة التشريعية. وعلاوة علي ذلك، فإن اهتمام واضع مشروع القانون يتركز أساسا علي الموضوع substance وليس علي الشكل form أو الأسلوب style. وتكون النتيجة غالبا صياغة التشريع بشكل سيئ مما يؤدي إلى حدوث مشاكل عند تطبيقه. وإذا اهتم الصائغ أولا بموضوع التشريع وأجّل الاهتمام

بالأسلوب (الشكل) لحين الاتفاق علي الموضوع، فإن النتيجة ستكون تشريعا لا هو مدروس جيدا ولا هو معبر عنه بشكل جيد. ويعتبر الاهتمام بكل من موضوع وأسلوب الصياغة التشريعية في آن واحد هو تطبيق للمبدأ القائل إن الكتابة هي أفضل طريقة للتفكير .

وفي سيرته الذاتية، يشكو "سير هارولد كنت"، وهو صائغ برلماني سابق في إنجلترا، من أن التعليمات التي تطلب فيها الجهة صاحبة مشروع القانون إعداده وصياغته نادرا ما تكون مكتوبة بشكل واف[١]. وفي أغلب الأحيان، يكون ملخص مشروع القانون المقدم من الجهة صاحبة المشروع مصاغا بعبارات فنية جدا تتعلق بموضوع المشروع ولا تصلح كأساس لصياغة مشروع القانون[٢]. ومن المعتاد أن يقوم الصائغ التشريعي بإعداد مذكرته استنادا بشكل كامل إلى مناقشات شفوية، وأن يشترك في صنع السياسات لاسيما عندما ينشأ مشروع القانون فجأة نتيجة لأزمة سياسية أو اقتصادية.

وهناك تعارض مؤكد في الاهتمام بين الصائغ والوزارة التي تقترح مشروع القانون، إذ بينما يسعى الصائغ إلى أن يقتصر المشروع تماما علي الأمور التي تتطلب تغيير القانون، يدرك المسئولون بالوزارة أن الوزير يود إحداث فرقعة برلمانية، ومن ثم ترغب الوزارة في أن تحشو القانون بكل ما يمكن وضعه فيه[٣].

ويحدث هذا التعارض أيضا عندما يريد الوزير إضافة مادة تبدو جذابة من الناحية السياسية، ولا يصبر علي صياغتها بشكل دقيق، أو عندما تريد الوزارة توسيع سلطاتها الإدارية، ولو بشكل غامض لتفادي المجازفة بالطعن في دستورية القانون، وهي أمور كلها قلما يرتاح إليها الصائغ الذي يعتز بذاته.

وهناك مشكلتان رئيسيتان تقفان علي طرفي النقيض فيما يتعلق بالصياغة التشريعية؛ الأولي، تتعلق بالصائغ المتمرس، والثانية، تتعلق بالصائغ غير

---

١ - ibid, p. ١٦

٢ مقابلة مع المستشار الدكتور/ عصام أحمد، وكيل إدارة التشريع بوزارة العدل، بتاريخ ٢١ نوفمبر ٢٠٠١.

٣ - Michael Zander, op. cit., p. ١٧

المتمرس. وفي الحالة الأولي، غالبا ما يميل الصائغ المتمرس إلى المبالغة في إبراز براعته في الصياغة وذلك عن طريق إضفاء هالة من الألغاز يلف بها النص التشريعي بحيث يبدو النص كما لو كان ينتمي إلى لغة مغرقة في الخصوصية متميزة عن غيرها من الكتابات الأخرى .

ويعزو البروفيسور "سميث" مشكلة الصياغة التشريعية في إنجلترا إلى إنشاء مكتب منفصل للصائغين البرلمانيين. وهو يرى أن هذا المكتب بمرور السنين أوجد أسلوبا خاصا به في الصياغة علي عكس ما يحدث في فرنسا التي تتسم فيها التشريعات بالبساطة والوضوح ؛ وهي مهارة تتميز بها وتتقنها طبقة المثقفين[١].

أما المشكلة الثانية فتتعلق بالصائغ غير المتمرس. وفي أغلب الأحيان، يقوم بإعداد مشروع القانون مستشارون قانونيون متمرسون في القانون لكنهم غير متمرسين في الأساليب السليمة للصياغة القانونية. ويترتب علي ذلك، وجود أخطاء عديدة في صياغة مشروع القانون سواء من ناحية الشكل أو الأسلوب. وسوف نتعرض لذلك تفصيلا فيما بعد .

وقد بدأ الاهتمام بموضوع الصياغة التشريعية منذ فترة قديمة. وفي إنجلترا، تعرضت الصياغة التشريعية لانتقادات منذ القرن السادس عشر. وقد طالب إدوارد السادس بأن تكون التشريعات "أكثر وضوحا، وأن تكون قصيرة بحيث يفهمها الناس بشكل أفضل"[٢].

ويعتبر الفقيه "جورج كود" George Coode من أوائل من كتبوا عن الصياغة القانونية. وقد طبع بحثه "عن التعبير التشريعي أو لغة القانون المكتوب" *On Legislative Expression or The Language of the Written Law* لأول مرة في عام ١٨٤٣. ويعتبر هذا البحث علامة مميزة في دراسة تركيبة الجملة التشريعية. ويتركز اهتمام كود، بوجه خاص، على صياغة الجملة التشريعية، ومع ذلك، يعتبر تحليل كود مهم أيضا للغاية في صياغة الوثائق القانونية الأخرى لأن الأهداف متشابهة في الحالتين[٣].

---

١ - ibid, p. ٣٢

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٢

٣ - Elmer Doonan, op. cit., p. ١٣٨

وقد صدرت في الآونة الأخيرة توصيات من بعض المهتمين بالصياغة القانونية ؛ مثل دريدجر Driedger (١٩٥٧)، وديكرسون Dickerson (١٩٦٥)، وثورنتون Thornton (١٩٧٠)، وبنيون Bennion (١٩٨٠). وتتضمن هذه التوصيات نصائح مفصلة ومتقنة حول أساليب الصياغة التشريعية لكنها كلها عبارة عن نصائح في شكل "افعل" و "لا تفعل" بخصوص استخدام الكلمات والجمل. وقد أوصى البعض أيضا باستخدام "تقسيم الجملة إلى فقرات" paragraphing (دريدجر، ١٩٥٧)، أو باستخدام "التبنيد" tabulation (ديكرسون، ١٩٦٥) كأساليب لزيادة فعالية التخاطب القانوني. وقد أضاف "بنيون" (١٩٨٠) عنصرا آخر للجملة التشريعية أسماه "الاستثناء" exception وهو نوع من تقييد "الحالة" التي يسرى عليها الحكم القانوني، كما سنرى فيما بعد. ورغم كل ما صدر بعد كود في مجال الصياغة القانونية، فإن "عناصر كود للجملة التشريعية" لا زالت هي الأساس في دراسة الصياغة القانونية بوجه عام والصياغة التشريعية، بوجه خاص، وتعتبر علامة مميزة في تاريخ الصياغة القانونية[١].

وفي الولايات المتحدة، يقوم بصياغة مشروعات القوانين إما طاقم كل مشرع علي حدة، أو أطقم اللجان التشريعية، أو أجهزة الصياغة التشريعية legislative drafting agencies. وباستثناء رئيس الجهاز المنوط به الصياغة التشريعية، قلما يكون أحد من الصائغين متمرسا وتلقي تدريبا في الصياغة التشريعية. وغالبا ما يعملون تحت ضغط لصياغة العديد من مشروعات القوانين حول مختلف الموضوعات في وقت قصير جدا مما لا يتيح لهم الفرصة لأن يصبحوا متمرسين سواء في موضوع التشريع أو شكله. وما يقال عن أطقم العاملين باللجان التشريعية ينطبق أيضا علي أطقم العاملين في الأجهزة الإدارية الذين يصوغون التشريعات، وهو أنهم متمرسون في الموضوع ولكن ليس في الأسلوب[٢].

---

١ - V. K. Bhatia, **An Applied Discourse Analysis of English Legislative Writing,** Language Studies Unit, the University of Aston in Birmingham, UK, ١٩٨٥, pp. ٥-٦

٢ - ibid, pp. ٥-٦

وقد لاحظ الباحث إن المكتبة العربية تكاد تخلو تماما من أية مؤلفات متعمقة في هذا الموضوع. وهناك حاجة ملحة لوضع أصول للصياغة القانونية باللغة العربية لتدريب كوادر من الصائغين المتمرسين للقيام بهذه المهمة .

ج) مراجعة القانون قبل عرضه على البرلمان

١) في مصر

جرت العادة في مصر أن تقوم كل وزارة بإعداد وصياغة مشروع القانون الذي يدخل في اختصاصها. وتحيل الوزارة مشروع القانون الذي يتم إعداده بواسطة لجان فنية متخصصة إلى مجلس الدولة لمراجعة صياغته أو إعادة صياغته ومراعاة التناسق بين مشروع القانون والقوانين النافذة .

وطبقا للمادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، تعتبر كل وزارة أو مصلحة ملزمة بأن تعرض مشروع القانون علي قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعة صياغته قبل استصداره. ورغم أنه يجوز لها أن تعهد إلى قسم التشريع بمجلس الدولة بإعداد مشروع القانون فإنها غير ملزمة بأن تعهد إليه بذلك، ويمكنها أن تتولى بنفسها أو عن طريق أية جهة أخري إعداد مشروع القانون. ومن ثم تفرق المادة (٦٣) بين إلزام كل وزارة أو مصلحة بعرض مشروع القانون علي قسم التشريع لمراجعته قبل استصداره من البرلمان، وتخيير كل وزارة أو مصلحة بأن تعهد إلى القسم بمسئولية إعداد التشريع أو أن تتولى ذلك بنفسها .

وبموجب المادة (٦٦) من ذات القانون، تختص الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يري قسم التشريع إحالتها إلي الجمعية العمومية لأهميتها.

واستنادا إلى المادة ٦٣ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢، يتضمن اختصاص مجلس الدولة بمراجعة مشروعات القوانين، ما يلي[1]:

---

١ الفتوى رقم ٨١/١٢/١٦ بتاريخ ١٩٩٥/٩/٦ للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري.

١. إجراء دراسة قانونية فنية تتعلق بمدي عدم تعارض أحكام المشروع المقترح مع أحكام القوانين الأعلى مرتبة وعلي رأسها أحكام الدستور وما يحيل إليه من أصول مرجعية وما يقرره من مبادئ وما يوجبه من توجيهات أساسية.
٢. مراجعة مدي الاتساق والتجانس بين أحكام المشروع المقترح وبين الهيكل التشريعي السائد في المجتمع، بحسبان تقدير ما يتوقع أن يفضي إليه تطبيق أحكام المشروع المقترح وتفاعله مع أحكام التشريعات الجارية من اتساق في العمل، أو ما يفضي إليه من تنافر وتخالف في تحقيق الآثار المرجوة بالنسبة للتشريع المقترح أو التشريعات السارية.
٣. مراجعة مدي ملاءمة الأحكام التفصيلية والإجرائية للمشروع المقترح للأهداف الكلية المرجوة من سن التشريع ومدي صلاحيتها لتحقيق المصالح العامة المطلوب تقريرها.
٤. ضبط المصطلحات وتدقيق العبارات وملاحظة الجوانب اللغوية.
٥. تصنيف الأحكام وترتيبها في اتساق ووضوح.

ورغم وضوح نصوص المواد (٦٣) و(٦٤) و(٦٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي تلزم الوزارات بعرض مشروعات القوانين علي مجلس الدولة لمراجعته، فإنه يحدث كثيرا أن تتجاهل الحكومة ذلك وتعرض مشروعات القوانين إما مباشرة علي مجلس الشعب أو علي أجهزة أخري لمراجعتها قبل العرض علي البرلمان .

ومن الملاحظ أن عدد مشروعات القوانين التي تعرض علي قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعتها آخذ في التناقص[١].

وربما يرجع السبب في ذلك إلى الاستعجال من جانب الأجهزة التي تطلب من قسم التشريع مراجعة مشروعات القوانين، وقد يكون السبب أيضا هو الانطباع السائد بأن المجلس يدقق بشكل مبالغ فيه في المشروعات التي تعرض عليه .

وفور تشكيل حكومة الدكتور عاطف عبيد في نوفمبر ١٩٩٩، اتخذ مجلس الوزراء قرارا بضرورة أن تعرض الوزارة المعنية أولا علي مجلس الوزراء فكرة

---

١ مقابلة مع السيد المستشار/ أحمد عبد الفتاح سبق ذكرها.

مشروع القانون المطلوب استصداره، وإذا أقر مجلس الوزراء الفكرة، علي الجهة أما أن تعد مشروع القانون ثم يتم العرض علي إدارة التشريع بوزارة العدل، أو أن تطلب من الإدارة إعداد التشريع. وبعد مخاطبة إدارة التشريع، يتم تشكيل لجنة لمراجعة أو إعداد التشريع، حسب الأحوال، يحضرها ممثلو الوزارة المعنية، ثم يتم العرض عن طريق إدارة التشريع علي مجلس الوزراء. وللمجلس إبداء الملاحظات علي المشروع المقدم إليه وإعادة المشروع للإدارة لتنفيذ التعديلات. ثم يقوم رئيس مجلس الوزراء بالعرض علي رئيس الجمهورية الذي يحيل مشروع القانون إلى مجلس الشعب لإقراره[1].

وعند مناقشة مشروع قانون حماية الملكية الفكرية في مجلس الشعب بجلسته المنعقدة في ١٧ نوفمبر ٢٠٠١، تساءل السيد العضو الدكتور زكريا عزمي: لماذا لم يعرض مشروع القانون علي مجلس الدولة قبل إحالته إلى مجلس الشعب؟ وقال الدكتور زكريا إن المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة تلزم كل الوزارات بعرض مشروعات القوانين التي تعدها علي قسم التشريع بمجلس الدولة قبل إحالتها إلى مجلس الشعب، فضلا عن وجود فتوى من الجمعية العمومية للتشريع صادرة في ٧ أكتوبر ١٩٩٨ تلزم كل وزارة بعرض المشروعات التي تعدها علي مجلس الدولة[2].

وفي رده، قال الدكتور مفيد شهاب وزير التعليم العالي إن هذا الاستفسار طرح من قبل في مجلس الشورى وكان رد الحكومة أن لها الحق في أن تعرض أو لا تعرض مشروعات القوانين علي مجلس الدولة. ولها إذا عرضته أن تأخذ بما انتهت إليه إدارة التشريع أو لا تأخذ. وهناك مشروعات قوانين عرضت علي مجلس الشعب بدون عرضها علي مجلس الدولة. وإذا كانت المسألة تتعلق بالاطمئنان علي دقة التشريع، فإن الحكومة يهمها رأي مجلس الشعب لأنه الفيصل. وقد أخذ هذا المشروع من الدراسات القانونية والعرض علي اللجان المتخصصة ما لم يأخذه أي قانون آخر نظرا لأبعاده الدولية وآثاره علي الوطن، وهذا يعني أن *النواحي القانونية* تتم دراستها بعناية شديدة من أكثر من جهة[3].

---

١ مقابلة مع السيد المستشار الدكتور/ عصام أحمد، سبق ذكرها.

٢ صحيفة الأحرار المصرية، بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠٠١

٣ صحيفة الجمهورية المصرية، بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠٠١

وقد عقب الدكتور فتحي سرور رئيس المجلس علي ذلك قائلا إنه لا جزاء علي الحكومة من عرض أو عدم عرض المشروع علي مجلس الدولة، أما اللائحة الخاصة بالمشروع فإنه يجب عرضها علي مجلس الدولة، وإذا لم تعرض تكون باطلة[١].

وفي رأينا، أنه رغم عدم وجود جزاء على الحكومة من عدم عرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة، فإن نص القانون واضح وهو أن الحكومة ملزمة، وليست مخيرة، بعرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة قبل استصدارها من البرلمان. وتنص المادة (٦٣) علي ما يلي: "*على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات*."

ويتضح لنا من نص المادة (٦٣) أعلاه أن الوزارات تعتبر ملزمة بأن تعرض مشروع القانون علي قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعة صياغته. وصيغة المادة واضحة تماما في ذلك. ونلاحظ أن المشرع استخدم في هذه المادة صيغة الإلزام فيما يتعلق بعرض المشروع "علي كل وزارة ...أن تعرض"، بينما استخدم صيغة السلطة التقديرية فيما يتعلق فقط بالإعداد "ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

ومما يؤكد أن نية المشرع في هذه المادة (٦٣) المذكورة أعلاه قد انعقدت علي إلزام الوزارات بعرض مشروعات القوانين علي قسم التشريع لمراجعة صياغتها قبل استصدار القوانين من مجلس الشعب هو أن المشرع لم يستثن من ذلك حتى التشريعات التي تتصف بالاستعجال وإنما حدد لذلك إجراء مختلفا عن الإجراء المحدد لنظر المشروعات العادية، إذ أنه بينما يُشكل قسم التشريع طبقا للمادة (٦٢) من أحد نواب رئيس المجلس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبون بالإضافة إلى رئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، تشكل اللجنة التي تقوم بمراجعة المشروعات التي تتصف بالاستعجال من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم ورئيس

---

١ صحيفة الجمهورية المصرية، بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠٠١

إدارة الفتوى المختصة. ومعني ذلك، أن قسم التشريع منوط بــه أيضــا مراجعــة صياغة حتى التشريعات التي تتصف بالاستعجال .

وصحيح أن المادة (٦٣) لا تلزم الحكومة بأن تأخذ برأي قسم التشريع في مشروع القانون المعروض عليه، لكنها تلزمها بأن تعرض المشروع علــي قســم التشريع، ثم بعد ذلك، تقرر ما إذا كانت ستأخذ برأيه، أم لا. وفــي فرنســا، كمــا سنرى، رغم أن رأي مجلس الدولة Conseil d'Etat استشاري، فإن الوزارة التــي تقترح التشريع ملزمة بإبداء الأسباب إذا رفضت التعديلات المقترحة مــن مجلــس الدولة. ولا يقف الأمر حتى عند مجرد توضيح الأسباب وإنما علــى الــوزارة أن تعرض الأمر على مجلس الوزراء للفصل في الموضوع في حالة عدم الأخذ برأي مجلس الدولة.

وقد يقال إن قانون مجلس الدولة المشار إليه لا يرتب أثرا قانونيــا علــى مخالفة القاعدة المنصوص عليها في المادة (٦٣) والتي تلــزم الحكومــة بعــرض مشروعات القوانين على قسم التشريع قبل استصدارها من مجلس الشعب، وأنه ما دام لا يترتب على مخالفة القاعدة أثر قانوني، يجوز مخالفتها. وبعبارة أخرى، مادام لا يوجد جزاء علي الحكومة من عرض أو عدم عرض المشروع علــي مجلــس الدولة، يجوز للحكومة ألا تعرض المشروع علي المجلس. ودعونا نتساءل ببساطة: ما هو، إذن، القصد من إدراج قاعدة قانونية بصيغة الإلزام إذا لم تكن غاية المشرّع قد انعقدت علي تنفيذها؟ ولم، أصلا، تم إصدار هذه القاعدة في قانون يعتبر بيقــين من القوانين المكملة للدستور؟ ولم وافقت عليه الحكومة وتقدمت به إلــى مجلــس الشعب ووافق عليه مجلس الشعب واعتمده رئيس الجمهورية، ومازال هذا القانون نافذا حتى تاريخه؟

٢) في فرنسا

يراجع مجلس الدولة Conseil d'Etate، في فرنسا، كل مشروعات القوانين في حضور مسئول من الوزارة التي اقترحت التشريع. وإذا لم تقبل الوزارة التعديل المقترح من مجلس الدولة، عليها أن توضح الأسباب، ويبت فــي الأمــر مجلــس الوزراء[١]. بل إن مجلس الدولة في فرنسا يهتم سواء بشكل مشروع القــانون form

١ - Michael Zander, op. cit., p. ٣٥

أو موضوعه substance ويفحص الأسلوب واللغة والتركيز والوضوح وطريقة العرض. وفيما يتعلق بالموضوع، يهتم المجلس بتكلفة مشروع القانون والصعوبات المتمثلة في التحكم فيه، وكذلك ما إذا كان يتعارض مع الالتزامات الدولية للدولة أو مع الدستور، أم لا .

ومن الناحية الفنية لا تعد الحكومة الفرنسية ملزمة بالخضوع لآراء مجلس الدولة ولكن من الناحية العملية فإنها عادة تلتزم برأي المجلس، لاسيما في المسائل الشكلية. وفيما يتعلق بالموضوع، تأخذ الحكومة عادة أيضا برأي المجلس عندما يتعلق بالمسائل القانونية لكن إذا كان الرأي يتعلق بالسياسات فإن الحكومة يجوز لها أن تأخذ أو لا تأخذ برأي المجلس.

ولأن الجميع يعلمون أنه لابد في النهاية من اللجوء إلى المجلس قبل العرض علي البرلمان، فإن هناك تأثيرا غير مباشر لهذه العملية، إذ أنها تؤدي عادة إلى أن يتحسب المسئولون للاعتراضات التي قد تثار من المجلس، ومن ثم، يتفادونها مسبقا. ويقول الفقيه "دوكامين" إن مجرد وجود مجلس الدولة كأداة كابحة يعد بمثابة صمام أمان لكل من المسئولين الحكوميين، الذين يتولون إعداد مشروع القانون، والوزراء المعنيين، خاصة وأن المجلس يمارس سلطته بطريقة مسئولة ودون المبالغة في استخدام هذه السلطة، وهو بصفة عامة يحظى بعظيم الاحترام[١].

٣) في إنجلترا

جرت العادة في إنجلترا ألا تأخذ الوزارة التي تقوم بإعداد مشروع القانون مشورة أشخاص أو هيئات أخري من خارجها في مرحلة إعداد مشروع القانون، وإنما يتم أخذ المشورة فيما بعد عندما يتم تقديم المشروع إلى البرلمان. ويترتب علي ذلك، أن عملية التشاور لا تبدأ عادة إلا عندما يكون قد فات الآوان، ومن ثم، يكون أثر التشاور علي تغيير الشكل الأساسي للتشريع محدودا، وكل ما يمكن تحقيقه هو إجراء تغييرات طفيفة جدا في مشروع القانون المعد سلفا[٢].

---

١ - ibid, p. ٣٦

٢ - ibid, p. ٦

ومع ذلك، يسبق أحيانا صدور مشروع القانون، إصدار ورقة خضراء Green Paper أو ورقة بيضاء White Paper توضح خطط الحكومة مسبقا إزاء التشريع المقترح. وتعتبر حكومة العمال هي أول من أبتدع فكرة "الورقة الخضراء" في عام ١٩٦٧. وبينما تعلن الورقة البيضاء سياسة حكومية حازمة واجبة التنفيذ، تعلن الورقة الخضراء مقترحات مبدئية للمناقشة. ويقول سير هارولد ويلسون "إن الورقة البيضاء هي من حيث الجوهر بيان يعبر عن سياسة الحكومة بعبارات تجعل التراجع عما يرد بها أو إجراء تعديلات رئيسية فيها بعد التشاور أو المداولات العامة بمثابة تراجع مهين من جانب الحكومة. وعلي العكس من ذلك، تمثل الورقة الخضراء أفضل ما يمكن أن تقترحه الحكومة حول موضوع معين لكنها من خلال عدم التزامها بهذه المقترحات تستطيع الحفاظ علي ماء الوجه وتترك قرارها النهائي مفتوحا حتى تتعرف علي رد فعل الناس علي هذه المقترحات"[١].

وفي محاضرة ألقاها في عام ١٩٨٤، اقترح الدكتور "بيتر نورث"، وهو عضو سابق في "المفوضية القانونية"Commissioner، ضرورة عرض مشروعات القوانين علي خبراء لفحصها والتعليق عليها كما كان الحال في ألمانيا الغربية وسويسرا[٢].

وقد بحثت لجنة "رينتون" في إنجلترا في عام ١٩٧٣ فكرة أن يكون هناك شكل ما من أشكال الفحص المسبق لمشروع القانون قبل إحالته إلى مكتب الصائغين البرلمانيين لكنها رفضت هذه الفكرة، وخلصت اللجنة إلى "أن الأمر يرجع للوزارات نفسها وأن علي الوزارات أن تقرر نوع المشورة التي يجب أن تسعي للحصول عليها من الأجهزة الاستشارية حول الصياغة قبل عرض التشريع علي البرلمان". ولم تقتنع اللجنة أيضا بضرورة وجود آلية للفحص scrutiny machinery بعد نشر مشروع القانون وكذلك لم تحبذ فكرة إدخال مرحلة جديدة لفحص التشريع أثناء العملية البرلمانية لأن ذلك من شأنه أن يفرض ضغوطا علي الآلية البرلمانية التي ترزح بالفعل تحت ضغوط كبيرة[٣].

---

١ - ibid, p. ٨

٢ - ibid, p. ٣٦

٣ - ibid, p. ٣٦

لكن اللجنة اقترحت إجراءين للفحص بعد انتهاء العملية البرلمانية ؛ الأول: محاولة تنقيح عيوب الصياغة قبل اعتماد التشريع (الموافقة الملكية)، والثاني: علاج عيوب الصياغة في المشروع جزئيا أو كليا بعد اعتماد التشريع. كما اقترحت اللجنة إجراء مراجعة مستمرة لوضع التشريعات وبأن يُعرض تقرير بنتيجة هذه المراجعة علي البرلمان كل ثلاث سنوات[١].

وفي تقرير جمعية هانسارد Hansard Society لسنة ١٩٩٢ حول العملية التشريعية (صنع القانون)، رفضت الجمعية اقتراح "سير وليام ديل" بأن يتم التدقيق في مشروعات القوانين قبل استصدارها لمراجعة الصياغة والجوانب الدستورية وغير ذلك من المسائل القانونية والمسائل التي لا تتعلق بالسياسات. وقد أسست جمعية هانسارد رأيها علي الأسباب الآتية[٢]:

١- إن من الأفضل توحيد أسلوب الصياغة، وإن إسناد مراجعة مشروعات القوانين لجهاز يقوم بالتدقيق في مشروعات القوانين المقترحة دون أن يكون متمرسا في الصياغة التشريعية من شأنه أن يؤثر بالسلب على توحيد أسلوب الصياغة .
٢- إن الجهاز الذي سيقوم بمهمة فحص مشروعات القوانين لن تتوفر فيه الخبرة الكافية للقيام بهذه المهمة (مثلما هي متوفرة في مكتب الصائغين البرلمانيين) .
٣- تداخل عملية فحص مشروعات القوانين من شأنه أن يؤدي إلى تعطيلات إضافية أخري غير مقبولة في عملية التشريع .

لكن التقرير ذكر أيضا أنه لا يكفي ترك مسئولية مراجعة مشروعات القوانين في أيدي وزراء مسئولين عن مشروعات قوانين فردية، لأنه لا الوزراء ولا المسئولون لديهم سيكون أمامهم الوقت الكافي لقراءة كل مشروع قانون بالاهتمام الواجب لاختبار صياغته. وكذلك لن يؤدي إسناد مهمة فحص كل مشروع قانون للجهة التي اقترحته إلى الحفاظ علي معايير الصياغة الجيدة عبر الوزارات .

وخلصت الجمعية إلى ضرورة أن تكون هناك مسئولية مركزية عن فحص القوانين ومراجعتها، وإن هذه المهمة يجب أن تؤديها "لجنة التشريع التابعة للحكومة" .Cabinet's Legislative Committee.

---

١ - ibid, p.٣٦

٢ - ibid, pp. ٤٥-٤٦

لكن التقرير أشار إلى أن العديد من المنظمات أكدت في شهادتها للجمعية أهمية التشاور. وذكر التقرير إن "اللجنة المستقلة للتليفزيون" أكدت في شهادتها أن عدم استطلاع أراء الناس بشكل علني قبل تقديم مشروع قانون الإذاعة Broadcasting Bill في عام ١٩٨٩ أدي إلى إجراء العديد من التغييرات علي القانون في مرحلة لاحقة. وتشكو منظمات عديدة من أنه عندما يتم أخذ الرأي والمشورة يكون الوقت المسموح به غالبا غير كاف. وقد خلص تقرير هانسارد إلى أن الانطباع السائد لدى الأشخاص والهيئات الذين تم استطلاع آرائهم ممن تأثروا بشكل مباشر بالتشريعات هو الإحباط العميق إزاء نطاق التشاور الذي يجري حاليا حول مشروعات القوانين وطبيعة هذا التشاور والوقت المخصص له وطريقة إجرائه.

وقد أوصي التقرير بضرورة أن تأخذ الحكومة بقدر الإمكان رأي أولئك الذين تتعلق مصالحهم بمشروع القانون، كما أوصي بضرورة نشر مسودات مشروعات القوانين، كلما كان ذلك ممكنا لأخذ التعليقات عليها قبل تقديم مشروع القانون إلى البرلمان. وأوصي التقرير أيضا بضرورة أن تضع الحكومة مبادئ توجيهية بشأن إجراء هذه المشاورات وبأن توزع هذه المبادئ علي الأجهزة الحكومية. ولقد حدث بالفعل تشاور واسع حول عدد من مشروعات القوانين في إنجلترا، أبرزها مشروع قانون حقوق النشر والنماذج وبراءات الاختراع Copyright, Designs and Patents Bill لسنة ١٩٨٨/٨٧، ومشروع قانون إعالة الأطفال Child Support Bill لسنة ١٩٩١/٩٠، وقد نشرت مسودة القانون الأخير بالفعل لأخذ الرأي بشأنها[1].

وهناك اتجاه متزايد في إنجلترا لاستطلاع رأي الناس حول مشروعات القوانين قبل تقديمها في البرلمان. وقد أوضح تقرير جمعية هانسارد لسنة ١٩٩٢ أن عدد الأوراق الخضراء Green Papers التي صدرت في الآونة الأخيرة قد تراوح من ٣ أوراق في سنة ١٩٨٢ إلى ١٥ ورقة في كل من عام ١٩٨٠ وعام ١٩٨٥. وقد تراوح عدد الوثائق الاستشارية الأخرى التي أصدرتها الوزارات الحكومية من أقل من مائة وثيقة في السنة في الفترة من ١٩٧٦ حتى ١٩٨٢، إلى عدد يتراوح من ١٠٠ إلى ٢٠٠ وثيقة في الفترة من ١٩٨٣ حتى ١٩٨٦، وإلى

---

١ - ibid, p. ٨

عدد يتراوح من ٢٠٠ إلى ٣٠٠ وثيقة في السنة في الفترة من ١٩٨٧ حتى ١٩٩١[١].

وفي كتابه بعنوان "مذكرات وزير بالحكومة" Diaries of a Cabinet Minister، يقول "ريتشارد كروسمان" إنه لا الحكومة ولا اللجنة التشريعية تدقق بشكل جيد حقيقي في المشروعات المقدمة للبرلمان[٢].

وفي معرض حديثه من واقع خبرته كوزير سابق وكمسئول قانوني Law Officer وكقاض، ذكر اللورد "سايمون" من "جليسديل" أنه يود أن "تعطي اللجنة التشريعية اهتماما أكبر للطريقة التي تصاغ بها القوانين"[٣].

د) المشكلات المتعلقة بالتطبيق

"عبارة العقد واضحة" ليست واضحة!!

١- العلاقة بين تفسير النص التشريعي والصياغة التشريعية

في قضية "ري سيستيوني" Re Cestioni (١٨٩١)، علق القاضي ستيفن على هذه النقطة قائلا: "... *على الرغم من أن القوانين البرلمانية قد تكون سهلة الفهم، فإن الناس تحاول باستمرار إساءة فهمها. ولذلك لا يكفي أن تكتب القوانين بلغة واضحة بحيث يفهمها الشخص الذي يقرؤها بنية حسنة فحسب، وإنما يجب أيضا أن تبلغ درجة من الدقة يتعذر معها على الشخص الذي يقرؤها بنية سيئة أن يسئ فهمها*[٤]."

وعندما يبحث فقهاء القانون ما يحدث للتشريع بعد صدوره لا يهتمون عادة بالطريقة التي يفسر بها الناس العاديون القانون، وإنما ينصب كل اهتمامهم علي

---

١ - ibid, p. ٩

٢ - ibid, p. ١٢

٣ - ibid, p. ١٢

٤ - Elmer Doonan, op. cit., p. ٩٠.

الطريقة التي تفسر بها المحاكم القانون عند الفصل في القضايا المعروضة أمامها. وترتبط بهذه العملية عادة ثلاثة مصطلحات رئيسية ؛ هي: التفسير interpretation والتأويل construction والتطبيق application. وفي أغلب الأحيان يستخدم مصطلحي التفسير والتأويل كمترادفين رغم أنهما ليسا كذلك[1].

وعندما تؤول المحكمة نصا تشريعيا ما، فإنها بالفعل تقوم بعملية من مرحلتين منفصلتين ؛ الأولي: تفسير معاني كلمات التشريع، والثانية: تطبيق هذا المعني علي الوقائع المنظورة أمامها. وفي الخطوة الثانية، تحدد المحكمة ما إذا كان النص التشريعي وفقا للتفسير الذي انتهت إليه ينطبق علي وقائع القضية التي تنظرها، أم لا. وغالبا ما لا تدرك المحكمة أنها تقوم بعملية من خطوتين وليست عملية من خطوة واحدة، لكن هذا هو ما يحدث.

وعلي سبيل المثال، تنص المادة (٣١١) من قانون العقوبات المصري علي أن "كل من اختلس منقولا مملوكا لغيره فهو سارق". وفي إحدى القضايا، اتهم أحد الأشخاص بسرقة تيار كهربائي، وكان على المحكمة أن تفصل فيما إذا كان نص المادة (٣١١) ينطبق عليه، أم لا. وبعبارة أخري، كان على المحكمة أن تجيب على السؤال التالي: هل يعتبر التيار الكهربائي منقولا ؟ ولكي تفصل المحكمة في الأمر، كان عليها أولا أن تفسر معني لفظ "منقول". ويُفسر "المنقول" بأنه كل ما يمكن ضبطه وحيازته ونقله من مكان إلى آخر دون تغيير شكله أو هيئته." وبعد أن فسرت المحكمة معني كلمة "منقول" انتقلت إلى الخطوة الثانية؛ وهي: هل ينطبق هذا المعني علي التيار الكهربائي ؟ وبعبارة أخري، هل يمكن ضبط التيار الكهربائي وحيازته ونقله من مكان إلى آخر؟ وقد انتهت المحكمة إلى أن معني لفظ "منقول" ينطبق علي التيار الكهربائي، لأنه يمكن ضبطه في شكل النور المضاء، ويمكن حيازته في شكل الأسلاك الممتدة، وأخيرا يمكن نقله عن طريق توصيله من مصدر التيار إلى مكان الاستخدام. ولذلك، انتهت محكمة النقض المصرية في عام ١٩٤٥ إلى اعتبار التيار الكهربائي منقولا.

ومن النظرة الأولي، قد يبدو أن التأويل التشريعي الذي يهتم بتفسير النص التشريعي وتطبيقه علي واقعة ما، ليس له أهمية تذكر بالنسبة للصائغ التشريعي. لكن هذا القول مجافي للحقيقة، لأنه إذا كانت الجهة مقترحة التشريع هي الجمهور

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٢٣

الأول للتشريع، وكان البرلمان هو الجمهور الوسيط للتشريع، فإن المحاكم هي الجمهور النهائي للتشريع وهي التي لها الكلمة الأخيرة في تحديد ما يعنيه وكيفية تطبيقه. ولهذا السبب من المهم أن يكون الصائغ علي دراية، علي الأقل، بالأساليب التي تتبناها المحاكم عند تفسير النص التشريعي وتطبيقه .

وعلي سبيل المثال، يجب أن يكون الصائغ علي دراية جيدة بالقواعد اللغوية للتفسير والتي قد تلجأ إليها المحكمة لاستنباط المعني المقصود، وعليه ألا يعتمد علي وسائل التفسير الخارجية (التي لا تتعلق بالنص نفسه) لتفسير اللفظ المثير للالتباس. ولنفرض، مثلا، أن المشرع أراد حظر إقامة أية منشآت أيا كان نوعها علي جانبي الطرق السريعة لمسافة ٥٠ مترا. إن صياغة المادة بالطريقة التالية "*يحظر بناء أية منازل أو فنادق أو دور ضيافة أو أية منشآت أخري لمسافة ٥٠ مترا علي جانبي الطرق السريعة*" لن يحقق له هذا الغرض، لأن عبارة "منشآت أخرى" في هذه الجملة سيتقيد معناها بقاعدة للتفسير اللغوي ؛ هي، قاعدة "ذات النوع" ejusdem generis. وتعني هذه القاعدة أن العبارة العامة التي تلي ذكر أشياء خاصة تفسر علي أنها لا تسري إلا علي الأشياء التي من نفس نوع الأشياء الخاصة المذكورة قبلها. وبالتالي، فإن عبارة "أية منشآت أخري" في المثال المذكور لا تسري، مثلا، علي المصانع لأنها ليست من نفس نوع الألفاظ المذكورة قبلها والتي يجمع بينها سمة مشتركة واحدة وهي أنها أماكن للإقامة والسكنى .

وفي إحدى القضايا، قضت المحكمة بأن وجود عبارة "مناجم الفحم"، على وجه الخصوص، في نص قانون يفرض ضريبة علي شاغلي "الأراضي والمنازل ومناجم الفحم" يعنى استبعاد خضوع أي مناجم أخري من نطاق تطبيق القانون محل البحث، رغم وجود كلمة "الأراضي" في النص[1]. وقد استندت المحكمة في قضائها إلى القاعدة التي تقضي بأن "التخصيص يعني استثناء غير ما ذكر" expresio unius est exclusion alterius. وتعني هذه القاعدة إنه إذا ذكر شيء ما علي سبيل التخصيص فإن ذلك يفيد استثناء ماعداه .

ويجب أن يكون هدف الصائغ التشريعي هو استخدام لغة واضحة وغير مثيرة للالتباس بحيث يجبر المحكمة علي تفسير التشريع بنفس المعني الذي قصده المشرع. ومن خلال علمه بطريقة تفسير المحاكم للتشريعات في الماضي، يستطيع

---

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٣٧٩

الصائغ أن يتفادي حدوث مشكلات مماثلة في المستقبل. وينبغي أن يكون هدف الصائغ هو تجنب الحالات التي تظن فيها المحكمة أن اللغة المستخدمة في التشريع لا تعكس بوضوح النية التشريعية مما يضطرها إلى اللجوء إلى مصادر خارج النص التشريعي لتستعين بها في تفسيره. وعندما تجد المحكمة صعوبة في تفسير التشريع، فإن هذا يعني عادة أن الصائغ لم يقم بعمله كما ينبغي[١].

وعلى الصائغ أيضا أن يراعى أن يكون النص ليس واضحا فحسب وإنما سهل الفهم أيضا ومعبرا تعبيرا دقيقا عن حقيقة المعنى المقصود منه. وقد يكون النص واضحا، لكنه لا يكون سهل الفهم حتى لرجل القانون المتمرس. ومن أمثلة ذلك، نص المادة (١٥٠-١) من التقنين المدني المصري الجديد التي تنص على ما يلي:

"مادة (١٥٠)

(١) إذا كانت عبارة العقد واضحة فلا يجوز الانحراف عنها من طريق تفسيرها للتعرف على إرادة المتعاقدين.

(٢) أما إذا كان هناك محل لتفسير العقد، فيجب البحث عن النية المشتركة للمتعاقدين دون الوقوف عند المعنى الحرفي للألفاظ، مع الاستهداء في ذلك بطبيعة التعامل، وبما ينبغي أن يتوافر من أمانة وثقة بين المتعاقدين، وفقا للعرف الجاري في المعاملات."

وتنص المادة (١٥١-١) أعلاه صراحة على أنه إذا كانت عبارة العقد واضحة، فإنه لا يجوز للقاضي أن ينحرف عن هذا المعنى الواضح إلى أي معنى آخر وذلك عن طريق اللجوء إلى تفسير تلك العبارة الواضحة بحجة التعرف على إرادة المتعاقدين. وبعبارة أخرى، يجب اعتبار عبارة العقد الواضحة تعبيرا صادقا عن الإرادة المشتركة الحقيقية للمتعاقدين .

ورغم وضوح هذا النص، فإن الفقهاء قد أجمعوا على أن وضوح العبارة غير وضوح الإرادة، بمعنى أن العبارة في حد ذاتها قد تكون واضحة لكن الظروف تدل على أن المتعاقدين قد قصدا معنى ما لكنهما عبرا بلفظ لا يفيد هذا المعنى بل يفيد معنى آخر. وقد جرى قضاء محكمة النقض المصرية وإجماع الفقهاء، بمن

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٢٥

فيهم الفقيه الدكتور عبد الرزاق السنهورى (واضع التقنين المدني المصري الجديد)، على أنه "إذا كانت عبارة العقد رغم وضوحها لا تعبر تعبيرا صادقا عن إرادة المتعاقدين ... فإنه يجوز للقاضي أن يترك المعنى الظاهر الذي تفيده عبارة العقد إلى معنى آخر يصل إليه من طريق التفسير ويراه أكثر اتفاقا مع إرادة المتعاقدين"[1].

نحن إذن أمام نص تشريعي يشير إلى معنى ما واضح تماما، وتفسير من جمهرة الفقهاء وقضاء محكمة النقض يثقل ذلك المعني بتأويلات يصعب أن تخطر ببال أغلب المتمرسين في مجال القانون، فما بالنا بالمستخدم العادي للقانون. ومرة ثانية، يفيد النص بوضوح أنه "إذا كانت عبارة العقد واضحة، فلا يجوز الانحراف عنها من طريق تفسيرها للتعرف على إرادة المتعاقدين" بينما يجمع الفقه وقضاء محكمة النقض على أنه "حتى إذا كانت عبارة العقد واضحة، يجوز الانحراف عنها من طريق تفسيرها للتعرف على إرادة المتعاقدين". ونحن لا نناقش هنا، وليس لنا أن نناقش، فيما انتهى إليه الفقه وقضاء محكمة النقض، وليس هناك خلاف أصلا بين رأي واضع النص التشريعي (الدكتور السنهوري) ورأي جمهرة الفقهاء حول حقيقة المقصود، وإنما نحن نطرح عدة أسئلة بسيطة للغاية؛ هي: ألم يكن من الممكن أن نتفادى كل هذا الجدل عن طريق صياغة هذا النص بحيث يعبر عن المقصود منه بشكل أكثر وضوحا؟ وهل من المنطقي أن نرهق عقل مستخدمي القانون، سواء كانوا متمرسين أم غير متمرسين، بأمور كهذه؟ وهل كان هذا الجدل سيثار لو أننا استخدمنا بدلا من عبارة "إذا كانت عبارة العقد واضحة"، عبارة "إذا كانت عبارة العقد تعبر بوضوح عن النية الحقيقية المشتركة للمتعاقدين" فهل كانت ستنشأ هذه المشكلة أصلا؟

٢- الغرض من تفسير النص التشريعي

تجمع المحاكم بالفعل علي أن الغرض من التفسير التشريعي هو التحقق من نية المشرع intent of legislature. ويفرق بعض الفقهاء بين نية المشرع intent والغرض (أو الحكمة) من التشريع purpose. ومن المهم أن يكون الصائغ علي دراية بهذا التفريق. وعندما نرغب في "تفسير" نص تشريعي ما، فإننا في هذه الحالة نبحث عن "نية" المشرع حسبما يبين من الألفاظ المستخدمة في ذلك النص،

---

١ د. نزيه محمد الصادق المهدي، النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص. ص. ٢٦٤ – ٢٧٣.

أما عندما ننتقل إلى مرحلة "تطبيق" النص على واقعة ما، فإننا عندئـذ يجـب أن نبحث عن "الغاية" أو "الحكمة" من التشريع، وليس عن "النية" المقصودة من دلالـة الألفاظ.

وفيما يتعلق بنية الهيئة التشريعية فإنها دائمـا تتعلـق بمعنـي الكلمـات المستخدمة في التشريع. وببساطة، فإن السؤال هو: ما الذي كانت الهيئة التشريعية تعنيه عندما استخدمت هذه الكلمة؟ ومن الناحية الأخرى، تثار مسألة الغـرض (أو الغاية أو الحكمة) من التشريع عند تطبيق التشريع علي واقعة ما. ويتم اللجوء إلى تحديد الحكمة من التشريع غالبا عندما ينطبق المعني المباشر للألفاظ المسـتخدمة علي واقعة ما بوضوح، لكن لأسباب لا تتعلق بالألفاظ ذاتها لا تأخذ المحاكم بهـذا التفسير. ومن أمثلة ذلك، اعتبار "الليل" ظرفا مشددا للعقوبة في حالة ارتكاب جريمة السرقة. ويؤول لفظ "الليل" علي أساس أنه لا يقتصر معناه علي الفترة التي تبدأ من غروب الشمس حتى شروقها، وإنما باعتبار أن المعني المقصود هو "الظلام" ومـا يثيره في النفوس من رهبة حتى ولو كان الظلام في وقت قبل غروب الشمس .

المبحث الثالث
الصياغة التشريعية: هل هي فن متخصص؟

"اللغة هي الزي الذي يرتديه الفكر"

صمويل جونسون[١]

١) الصياغة التشريعية فن متخصص

بينما يسود الاعتقاد، سيما في دول نظام التقنين المدني، بأن المحامي الكفء يمكنه القيام بالصياغة التشريعية دون صعوبة، فإن الاعتقاد السائد في دول نظام القانون العام common law هو أن الصياغة التشريعية فن متخصص له أصوله وقواعده وأسلوبه، ولا يستطيع مزاولته سوي شخص متخصص في الصياغة التشريعية .

وفي إنجلترا، يقوم بهذه المهام جهاز مستقل يطلق عليه اسم "مكتب الصائغين البرلمانيين" Parliamentary Counsel Office. وسوف نلقي الضوء على هذا الجهاز بالتفصيل بعد قليل.

وفي الولايات المتحدة، رغم أنه لا يمكن عرض مشروع القانون، على الهيئة التشريعية لإقراره إلا من خلال أحد أعضاء الهيئة التشريعية، فإنه نادرا ما يكون ذلك العضو هو الشخص الذي يقوم بصياغة مشروع القانون. وفي العادة، يتولى الترتيب لصياغة المشروع شخص آخر، هو صاحب فكرة مشروع القانون bill proponent. ومن الناحية النظرية، يمكن أن يكون صاحب فكرة المشروع أحد أعضاء البرلمان، أو مواطن عادى، أو جماعة عادية ؛ مثل إحدى النقابات، أو جماعات الضغط ؛ أو مجموعة بحثية عامة، مثل إحدى اللجان التشريعية أو الحكومية ؛ أو أن يكون أحد الأجهزة الحكومية أو مسئول حكومي. ولكن من الناحية العملية، لا يكون مطلوبا من عضو الهيئة التشريعية الذي يرغب في تقديم مشروع القانون أن يقوم بنفسه بصياغة مشروع القانون أو حتى يقوم بذلك عن طريق أحد أعضاء طاقم العاملين لديه. وإنما تقوم عادة بصياغة مشروع القانون في الكونجرس وأغلب الهيئات التشريعية في الولايات، أجهزة متخصصة في الصياغة التشريعية تقدم خدمات صياغة مشروعات القوانين لأعضائها. ولا تقدم هذه

---

١ - The Lexicon Webster Dictionary, op. cit., p. BT-٨٠

الأجهزة خدماتها إلا لأعضاء الهيئة التشريعية التي تتبعها وكل من له علاقة بالهيئة التشريعية[1].

ويقول البروفيسور ميكائيل زاندر "إن من واقع خبرتي، لا تكفي الكفاءة القانونية العامة لوحدها أن تؤهل المرء لأن يكون صائغا جيدا وإن رجل القانون الكفء الذي يفتقد إلى الخبرة العملية في فن الصياغة التشريعية لا يستطيع أن يؤدي هذه المهنة بشكل مقبول"[2].

ونحن نتفق مع البروفيسور "زاندر" فيما خلص إليه من أن الصياغة فن متخصص، ويحتاج إلى خبرة متخصصة. بل إنني أزيد فأقول إن الصياغة التشريعية علم له أصوله وأسلوبه ومعاييره، أو ينبغي أن تكون كذلك. ومن ناحية الأصول، هناك أصول تحكم بناء القانون، وتنظيمه، وترتيب مواده، وكتابة عنوانه ومواد الإصدار والتعريفات، إلخ. وهناك أيضا أصول تحكم استخدام الألفاظ من بينها، مثلا، تجنب استخدام المصطلحات الفنية إلا عند الضرورة مع شرحها إذا لزم الأمر، استخدام الكلمات المألوفة، تجنب استخدام الكلمات المهجورة، إلخ.)

وهناك أيضا أصول تتعلق بالأسلوب (من بينها ضرورة استخدام لغة بسيطة، تجنب استخدام الجمل الطويلة، تقسيم الجملة الطويلة إلى وحدات صغيرة، تجنب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة، وضع العبارات المقيدة للمعنى في مكانها الصحيح، استخدام أسلوب "التعديل النصي" بدلا من أسلوب "التعديل غير النصي"، إلخ.). وأخيرا، هناك معايير يتبعها الصائغ، أو يجب عليه اتباعها، لكي يكون النص التشريعي سليما (من بينها استيفاء الجوانب الشكلية، تحقيق اليقين، الإيجاز، عدم تعارض القانون مع التشريعات الأعلى مرتبة، إلخ.). وكل هذه أمور تحتاج إلى دراسة وتدريب متخصص لا يتوفر بالضرورة في كل رجل قانون مهما بلغت درجة كفاءته وتميزه.

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١٤.

٢ - Michael Zander, op. cit., p.٤١

٢) نظام الصائغ البرلماني Parliamentary Counsel

أنشئ مكتب الصائغين البرلمانيين في إنجلترا في سنة ١٨٦٩. ويمكن أن يكون أعضاء المكتب إما من محاميي الإجراءات solicitors أو محاميي المرافعات barristers. ويبلغ عدد الصائغين البرلمانيين حاليا ٣٩ صائغا منهم خمسة ملحقين بشكل دائم بالمفوضية القانونية Law Commission[1]. وقد برزت فكرة إنشاء "المفوضية القانونية" Law Commission في إنجلترا لتكون بمثابة جهاز دائم لإصلاح القانون. وقد أنشئت مفوضيتان بقانون تشريعي في سنة ١٩٦٥؛ الأولى، لإقليم إنجلترا ومنطقة ويلز؛ والثانية، لإقليم سكوتلندا. وسوف نناقش فيما بعد بالتفصيل دور "المفوضية القانونية"[2].

ويعمل الصائغون البرلمانيون عادة كل اثنين معا بالتعاون الوثيق مع المسئولين الذين يصدرون لهم التعليمات الخاصة بالصياغة. وقد يتم إعداد عدة مسودات لمشروعات القوانين قبل نشرها. وغالبا ما يتم عمل الصائغين البرلمانيين تحت ضغط مكثف للوقت. ويقوم الصائغون البرلمانيون أيضا بصياغة التعديلات التي تطلب الحكومة إدخالها أثناء إجازة القانون. ويقوم الصائغون البرلمانيون أيضا بإعادة صياغة التعديلات التي تطلب المعارضة إدخالها وتحظى بقبول الحكومة مبدئيا. ويمكن الحكم علي حجم عمل هذه المجموعة الصغيرة من الصائغين إذا عرفنا أنه في خلال فترة السنوات العشر من ١٩٧٤ حتى ١٩٨٤ فقط أضيفت ٢٠,٦٨٦ صفحة إلى كتاب التشريعات الإنجليزية[3]. وفي عام ١٩٩١ فقط، بلغ عدد القوانين العامة التي تم إقرارها في البرلمان ٦٩ قانونا بلغ عدد صفحاتها ٢٢٢٢ صفحة[4].

ويعتبر رئيس مكتب الصائغين البرلمانيين مسئولا أمام رئيس اللجنة التشريعية المستقبلية Future Legislative Committee التابعة للحكومة (وهو حاليا

---

١ - ibid, p. ١٣

٢ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٥

٣ - Michael Zander, op. cit., p. ١٣

٤ - ibid, p. ٢

زعيم مجلس العموم) عن تسليم البرنامج التشريعي للحكومة. ومن الناحية الفنية، يتبع مكتب الصائغين البرلمانيين رئيس مجلس الوزراء ولكن من الناحية الفعلية لا يتبعون أي أحد. وليس هناك وزير لديه السلطة أو في وضع يمكنه من أن يوجههم إلى كيفية أدائهم لواجباتهم. ولا يتقبلوا أي تعليق أو انتقاد أو حتى دعوة للحوار من أي أحد[1].

وفور تلقي رئيس مكتب الصائغين البرلمانيين تعليمات مكتوبة من الوزارة المعنية لصياغة مشروع القانون، يحدد رئيس المكتب اسم الصائغ الذي سيكون مسئولا عن صياغة مشروع القانون ويبدأ مسئولو تلك الوزارة في الاتصال بالصائغ المختص والعمل معا في صياغة مشروع القانون. ومن المهم جدا أن يتفادي الصائغ في هذه المرحلة العمل وفقا "لمسودة مشروع قانون" جاهزة مقدمة إليه من الوزارة المعنية. وسوف يصر الصائغ المحترف، عن حق، علي بناء صرحه الخاص به طوبة، طوبة. ويجب أن يحصل الصائغ علي كل المقترحات التشريعية بكامل تفاصيلها، كما يجب إحاطته علما بصراحة بخلفية المقترحات المقدمة[2].

وعندما يكون الصائغ قد أطلع علي القانون الحالي بخصوص الموضوع محل البحث، يطلب عادة عقد مؤتمر مع المسئولين بالوزارة المعنية المختصين بمشروع القانون، ويكون هذا المؤتمر بداية سلسلة من تبادل الأفكار بشكل وثيق معهم. ومن المفيد في هذه المرحلة تحديد مسئوليات كل طرف. ويتم تحديد المسئوليات علي أساس أن يكون المسئولون بالوزارة المعنية مسئولين أمام الوزير الذي يتبعونه عن موضوع substance المشروع وعن أية مسائل تتعلق بالسياسة قد تتم إثارتها، بينما يكون الصائغ مسئولا أمام الوزير المختص ووزارة الخزانة ومجلس الوزراء والبرلمان عن تحقيق النتيجة المرجوة في شكل صحيح correct form وبلغة قادرة علي إحداث الأثر القانوني المطلوب. ويتحمل الصائغ أيضا مسئولية تكامل وانسجام المشروع مع سائر التشريعات[3].

---

١ - ibid, p. ١٣

٢ - ibid, p. ١٤

٣ - ibid, p. ١٥

وتتشابك الجوانب الموضوعية substance والشكلية form والمسائل المتعلقة بالسياسات policy والجوانب القانونية law معا بشكل معقد يجعل من الصعب الفصل بين بعضها البعض. وفي العادة، يكون المختصون بالوزارة المعنية قد اكتسبوا خبرة سابقة في إعداد مشروعات القوانين. وعلاوة علي ذلك، يكون هؤلاء المسئولون، لاسيما مستشاريهم القانونيين، لديهم معرفة كبيرة بالجوانب القانونية التي تمس عملهم اليومي. ومن المهم أن يكون المسئولون المختصون بالوزارة الذين يجتمعون مع الصائغ مفوضين بحكم مناصبهم الرفيعة بإعطاء إجابات علي العديد من الأسئلة التي سيطرحها الصائغ[١].

وبمجرد أن يكون الصائغ، بمساعدة المسئولين بالوزارة المعنية، قد كوّن فكرة واضحة تسمح له بإعداد أول مسودة لمشروع القانون، يقوم بإعداد المسودة ويرسل صورة منها إلى المسئولين المعنيين. ويتبع ذلك عقد سلسلة من المؤتمرات والخطابات والمحادثات التليفونية التي تتطلب غالبا الكثير من الفكر والعمل من جانب الجميع. وفي النهاية، ربما بعد إعداد العديد من المسودات الأخرى ونقدها وتنقيحها يأتي الوقت الذي يكون فيه مشروع القانون في حالة ملائمة للعرض علي الوزير[٢].

٣) أيهما أفضل: أسلوب الصياغة في دول النظام القانوني اللاتيني (نظام التقنين المدني) أم دول النظام الأنجلو-ساكسوني (نظام القانون العام common law)؟

أثير الجدل، في بريطانيا، بصورة متكررة حول ضرورة التحول من أسلوب الصياغة المتبع في دول نظام القانون العام common law إلى أسلوب الصياغة الأوروبي أو الأسلوب المتبع في دول التقنين المدني civil code. ويجادل البعض بأن أسلوب الصياغة المتبع في دول التقنين المدني يفوق نظيره في دول نظام القانون العام من حيث الإيجاز، والتنظيم، وسهولة فهم القارئ العادي لنصوص القانون والتقليل من التفاصيل. وفي حين يري البعض أن صياغة القانون العام غير سهلة الفهم، يزعم آخرون أن نصوص التقنين المدني تؤدي إلى قدر كبير

---

١ - Ibid, p. ١٥

٢ - ibid, p. ١٥

من عدم اليقين، كما أنها تعادل التشريعات البريطانية من حيث الطول ودرجة التعقيد، فضلا عن سوء الصياغة[1].

ويشير البروفسيور "كلارنس سميث" إلى وجود اختلافات معينة في الاتجاهات بين مدرسة نظام القانون العام ومدرسة نظام التقنين المدني. ويحدد البروفيسور "سميث" أربعة اختلافات أساسية بين المدرستين ؛ هي[2]:

١. تفضيل التعميم generality في دول القانون العام علي التخصيص particularity في دول التقنين المدني .
٢. رغبة الصائغ في دول التقنين المدني في أن يتم فهمه بسهولة بالمقارنة بقلق الصائغ في دول القانون العام. وحرصه علي ألا يسيء أحد فهم مقصده .
٣. يسيطر علي ذهن الصائغ في دول القانون العام غالبا هاجس أن المحاكم تكون عادة متحفزة ضده وأنها تميل عادة إلى انتقاد صياغة التشريعات وتسلك مسلكا معاديا للصائغين البرلمانيين.
٤. إصرار دول نظام القانون العام علي أن الصياغة القانونية يجب أن يقوم بها صائغ قانوني متمرس في الصياغة القانونية .

وفي كتابه "الصياغة التشريعية: اتجاه جديد" Legislative Drafting - a New Approach، عقد "سير وليام ديل" مقارنة بين أسلوب صياغة التشريعات في المملكة المتحدة وأسلوب الصياغة المتبع في الدول التي تطبق نظام التقنين المدني لاسيما فرنسا وألمانيا والسويد. وقد خلص سير وليام إلى أن الصياغة المتبعة في دول التقنين المدني أفضل لأنها، علي عكس التشريعات الإنجليزية، تتسم بالوضوح والبناء المحكم[3].

وقد لاحظ سير وليام أن القوانين تصاغ في السويد بلغة الرجل العادي وأنه يصاحب ذلك غالبا التعميم في التعبير بل وحتى الإيجاز الشديد. وفي ألمانيا، يتم

---

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٧٢

٢ - Michael Zander, op. cit., p. ٢٩

٣ - ibid, p. ٢٨

التعبير أولا عن المبدأ ثم يأتي بعد ذلك تناول التفاصيل بشكل كامل. وهناك بعض التطويل لكن له ما يبرره، ويصحبه ترتيب نمطي[١].

ومن بين المشكلات التي وضع "سير وليام" يده عليها، مشكلة عدم وجـود عملية محددة لتنقيح أو مراجعة التشريعات البريطانية علي غرار ما يحـدث فـي فرنسا، مثلا. ومن المعروف أن كل مشروعات القوانين في فرنسا تعـرض علـي مجلس الدولة Conseil d'Etat لفحصها ومراجعتها قبل عرضها علي البرلمـان. وفي السويد، تحال العديد من القوانين إلى "مجلس القـانون"Law Council. وفـي ألمانيا، لا يوجد جهاز مماثل، وإنما تقوم وزارة العدل بعملية الفحص والتنسيق لكل مشروعات القوانين الفيدرالية[٢].

ويتفق تقرير رينتون مع رأي "سير وليام ديل" في أن أسلوب التقنين المدني هو الأفضل، ومن ثم، يوصي تقرير رينتون باتباع أسلوب الصياغة الخاص بنظام التقنين المدني.

لكن، هل حقا أسلوب الصياغة وفقا لنظام التقنين المدني أفضل من أسلوب الصياغة في نظام القانون العام common law؟

يجيب الفقيه فرنسيس بنيون، وهو نفسه من أشد المنتقدين للوضع الحـالي للتشريعات البريطانية، على هذا السؤال في عرضه لكتاب سير "وليام ديل" الـذي سبقت الإشارة إليه[٣]. وفيما يلي تعليق الفقيه بنيون على أهم النقاط التي أثارها "سير ديل":

١. يرى سير وليام أن القانون التشريعي يجب صياغته بحيث يكون مفهوما لكـل الناس الذين سيتأثرون به. فالمؤلف يجب أن تكون لديه القدرة علـي أن يفهـم القانون الخاص بحماية حقوق النشر copyright law، وكذلك الرجل المتزوج أو

---

١ - ibid, p. ٢٨

٢ - ibid, p. ٢٨

٣ - ibid, p. ٣٨

السيدة المتزوجة فيما يتعلق بقانون الأحوال الشخصية، ومالــك الأرض فيمــا يتعلق بقانون الأراضي، إلخ.

ويقول الفقيه بنيون إن هذا الطرح يبدو براقا في البداية، ولكن إذا أمعنا النظــر فيه فإننا سنجد عكس ذلك. إن قانون حقوق النشر يسري علي كل نــوع مــن المبدعين أو المؤديين، بدءا بكاتب المقال إلى صانع التماثيل الصغيرة. وكــذلك يعتبر الرجل المتزوج أو السيدة المتزوجة هو واحد أو واحــدة منــا جميعــا، وأغلبنا إما ملاك أراضي أو مستأجرين. ومن ثم، فإن الأمر يبدو كما لــو أن سير وليام يقول "إن القانون التشريعي يجب صياغته بحيث يكون مفهوما لكــل الناس". لكن هذا الأمر غير عملي ولا يمكن تصــور حدوثــه إلا فــي أرض العجائب.

٢. يقول سير وليام إن السويديين يصوغون قوانينهم بلغة الرجــل العــادي غيــر المتمرس layman. ويعطي سير وليام مثالا على ذلك مــن قــانون تشــريعي سويدي بشأن حقوق النشر ينص على ما يلي: "يعتبر أداء علنيا كل أداء لعمــل في مكان عمل من أجل مجموعة مغلقة كبيرة نسبيا من الناس".

ويعلق الفقيه بنيون على هذا النص قائلا إنه رغم بساطته ووضوحه الظاهري، فإنه يثير العديد من التساؤلات: هل الصالة العامة التي تستأجرها شــركة مــا لإقامة حفل فيها لموظفيها تعتبر "مكان عمل"؟ وهل جموع مــوظفي الشــركة، ولنقل أربعون شخصا، مثلا، مع أصدقائهم وأقاربهم يمكن اعتبارهم "مجموعة مغلقة كبيرة نسبيا"؟

٣. يتحدث سير وليام عن ميزة أخري يرى أن نظام التقنين المدني يتفوق فيها علي نظام القانون العام؛ وهي اســتخدام "فقــرة المبــدأ" statement of principle[1]. ويرجع استخدام "فقرة المبدأ" في تشريعات نظام التقنــين المــدني إلــى تــأثر المشرّعين في الدول التي تطبق ذلك النظام بما ورثوه من الأكوادcodes. وفي "فقرة المبدأ"، يحدد المشرّع في دول التقنين المدني مبدأ معينا، أو علي الأقل نية

---

[1] من أمثلة فقرة المبدأ في التقنين المدني المصري ما تنص عليه المادة (١٤٧-١) من أن *العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون*". إن هذه العبارة تضع المبدأ العام، ثم يأتي بعد ذلك الشروط والاستثناءات التي تقيد ذلك المبدأ.

أو حكمة عامة، توضح غايته من الأحكام التي تتلوها. ويأتي بعد ذلك، على نحو مفصل، المفاهيم والقواعد القانونية التي تعبر عن ذلك المبدأ أو تلك النية. وبعبارة أخري، فإن المشرّع يعتبر أن مهمته الرئيسية هي التعبير عن إرادته العامة بوضوح. ثم يأتي، بعد ذلك، التعبير المفصل المنظم عن المفاهيم والقواعد[1].

وقد انتقد سير وليام "قانون حقوق النشر البريطاني" Copyright Act لسنة ١٩٥٦ لأنه لا يوضح مبدأ حق النشر، وإنما يبين علي سبيل الحصر الأفعال التي يقيدها وجود حق النشر في مؤلف ما.

ويعلق الفقيه بنيون على هذه النقطة قائلا إنه مما يثير المفارقة، أن سير وليام نفسه قد ذكر أن المشكلات المتعلقة بالتفسير التي نشأت عن تطبيق قانون حقوق النشر في دول التقنين المدني في أوروبا أكثر من نظيراتها في بريطانيا، لكنه لا يستخلص من ذلك أية نتائج. ويري الفقيه "بنيون" إن سير وليام يتجاهل حقيقة أن البريطانيين البراجماتيين يخشون بطبيعتهم من استخدام "فقرات المبادئ". وهم لا يثقون فيها لأنها تتطلب دائما تقييدها باستثناء أو شرط قبل أن تكون ملائمة للاستخدام في الواقع العملي.

ويقتبس سير وليام القاعدة التالية أو المبدأ التالي من "سفر اللاويين" في العهد القديم كمثال علي "فقرة المبدأ": "يعاقب بالقتل كل من يصدم شخصا آخر ويقتله". ويمتدح سير وليام التعبير عن المبدأ بهذا الشكل الذي يعتبره نوعا من التعميم الكامل واليقين المطلق .

ويري الفقيه "بنيون" إننا لو دققنا النظر في هذا المبدأ، فإننا سنكتشف أنه لا وجود لهذا اليقين. ولنفرض أن الاصطدام كان عرضيا، أو أن مرتكب الفعل "الصدم" مجنونا؟ ولنفرض أن الموت حدث بعد فترة زمنية طويلة، أو أن الشخص المصدوم كان يعاني بالفعل من مرض قاتل؟ وما الذي تعنيه كلمة "يصدم"؟ هل تشمل في معناها اصطدام رجل يركب فرسا برجل آخر؟ وأي قيمة إذن لفقرة مبدأ يجب تقييدها فيما بعد إلى حد يمكن أن يفرّغ المبدأ من

---

[1] - Michael Zander, op. cit., p. ٢٨

محتواه؟ ويقول الفقيه بنيون إن الصائغ البريطاني يستخدم بالفعل فقرة المبدأ، لكنه يستخدمها في الحالات النادرة عندما لا يترتب علي استخدامها هذا العيب .

٤. من بين السمات الأخرى للصياغة في دول نظام التقنين المدني، استعداد الصائغ لأن يترك أمورا كثيرة للمحاكم لحسمها. ويمتدح سير وليام هذه السمة، ويقول إن الهيئة التشريعية غالبا ما تترك عن عمد للسائل، سواء كان مواطنا عاديا أو محاميا أو قاضيا، مهمة البحث في المواد التشريعية لاكتشاف المعني المقصود علي وجه الدقة.

ويقول الفقيه "بنيون" إن هذه السمة لها جانبان سلبيان ؛ الأول، أن القانون يظل مشوبا بعدم اليقين إلى أن تتاح للمحكمة الفرصة لإعلان قرارها حول النقطة محل البحث ؛ والثاني، هو أن قدرا كبيرا من السلطة التشريعية ينتقل بذلك من البرلمان إلى القاضي. ويقول سير وليام إن الفرنسيين تحت تأثير جيني Geny سمحوا للقاضي بأن يحلق بعيدا عن النص إلى آفاق أوسع للقيم والعلوم السياسية وعلم الاجتماع وخلافه .

وفي رأينا، إن المفاضلة بين أسلوب الصياغة في دول نظام القانون العام ونظيره في دول نظام التقنين المدني هي مفاضلة بين ما هو سيئ وما هو أسوأ. وكما لاحظنا، فإن أغلب السمات التي اعتبرها البعض مزايا في نظام التقنين المدني، اعتبرها البعض الآخر عيوبا. ويمكن تلخيص أهم السمات التي ترجح كفة نظام التقنين المدني على نظام القانون العام فيما يلي:

١. *الإيجاز (أو التعميم) في نظام التقنين المدني في مقابل الإسراف في التفاصيل (أو التخصيص) في نظام القانون العام.*

بقدر ما يؤدي الإيجاز إلى تبسيط اللغة، بقدر ما يولد مشاكل، مثل، عدم اليقين نتيجة ترك أمور للمحاكم لحسمها بما يستتبع ذلك من خلاف فقهي وجدل وانشغال في البحث عن نية المشرّع. ونحن نرى إنه إذا كان الإيجاز له مزاياه، فإن الثمن لتحقيق ذلك فادح ولا يمكن تحمله.

ويشير البروفيسور زاندر إلى أن الصائغ في دول نظام القانون العام لا يكون بالضرورة هو الذي يقرر حشو التشريع بالتفاصيل التي تكفل تطبيقه في حالات فردية، وإن الأمر الذي يتم تجاهله هو أن الصائغ ليس هو صانع السياسة. ومن

المعروف أن الجهة التي تقترح القانون هي التي تطلب من الصائغ أن يصوغ قانونا يترتب عليه أثر معين. فإذا كان القانون المقترح يمكن توضيحه في صورة مبدأ عام، فإن الصائغ سيفعل ذلك. وإذا لم يكن من الواضح كيف سيسري المبدأ الموضح في حالات معينة، فإن من واجب الصائغ أن ينبه الجهة التي تقترح القانون إلى هذه الحقيقة[١].

ولذلك، يصر البروفيسور زاندر، ونحن نؤيده في ذلك، على أن يكون شرط تحقيق اليقين في تطبيق القانون هو الهدف الأسمى. ويخلص البروفيسور زاندر إلى أنه إذا ما تم تخيير المواطنين العاديين بين أن يتم توضيح حقوقهم في قانون مكتوب (علي غرار نظام القانون العام) وبين أن يتركوا للمحاكم مهمة إعلان حقوقهم في سياق إجراءات قضائية طويلة (علي غرار نظام التقنين المدني)، فإنهم بالتأكيد سيفضلون البديل الأول، علي عكس ما توصي به لجنة رينتون وسير وليام.

٢. *استخدام لغة سهلة الفهم في نظام التقنين المدني تقترب من لغة الرجل العادي بالمقارنة باللغة المستخدمة في نظام القانون العام والتي تتسم بالتعقيد.*

إن هذه المقولة لا يمكن تعميمها في كل دول نظام التقنين المدني. وفي الواقع، فإن التشريعات العربية التي تأخذ بأسلوب التقنين المدني تعاني من نفس المشاكل السائدة في نظام القانون العام تقريبا باستثناء تشريعات قليلة تعد على أصابع اليد (مثل التقنين المدني المصري والتقنين التجاري المصري الجديد).

ولا تعد السويد، التي تستخدم في تشريعاتها لغة بسيطة جدا تقترب من لغة الرجل العادي نموذجا يصلح للاقتداء به، كما رأينا، لأن المشاكل التي تنتج عن التبسيط المبالغ فيه للغة القانون قد تفوق المشاكل التي تنتج عن الوضع الحالي. وإذا أردنا المفاضلة بين استخدام لغة الخبير المتخصص في القانون ولغة الرجل العادي، فإن الاختيار الأمثل سيكون لا هذا ولا ذاك. وفي رأينا، إن الحل الأفضل هو أن يُكتب القانون بلغة يفهمها "الرجل المعقول" الذي يمتلك من الفطرة والفطنة والحكمة ما يجعله يفهم بسهولة لغة القانون.

---

١ - ibid, p. ٤٢

٣. استخدام "فقرة المبدأ" في نظام التقنين المدني.

مما لا شك فيه إن استخدام فقرة المبدأ يعد ميزة في نظام التقنين المدني. وصحيح أن المبدأ العام الذي يتم التعبير عنه يقيد بعد ذلك باستثناءات وشروط، لكن هذا ليس عيبا، لأن التعبير عن المبدأ أولا ثم تقييده بمجموعة من الاستثناءات والشروط أفضل من عدم تحديد المبدأ وصياغة جملة واحدة طويلة ذات تركيبة معقدة دون توضيح مبدأ عام يكشف عن نية المشرّع.

لكن استخدام فقرة المبدأ مع ترك بعض الأمور المتعلقة بها للمحاكم أو المحامين لحسمها يفسد الغرض من استخدامها. ولا يعقل، كما سبق أن أوضحنا، أن نستخدم فقرة مبدأ تقول: "إذا كانت عبارة العقد واضحة" ثم نترك للمحاكم أن تفسر هل المقصود بذلك هو وضوح العبارة أم وضوح الإرادة؟ ونحن نؤيد استخدام فقرة المبدأ بشرط أن تكون واضحة في معناها ودلالتها.

وأخيرا، إذا ما طلب منا أن نجيب على السؤال الذي طرحناه في البداية؛ وهو، أيهما أفضل: أسلوب الصياغة في دول نظام التقنين المدني أم نظيره في دول القانون العام، فإن الإجابة هي ببساطة: إن أيا من النظامين بمفرده لا يصلح بوضعه الحالي لأن يكون البديل الأمثل. ويكمن الحل في إصلاح كلا النظامين والمزج بينهما وتخليصهما من العيوب التي سبق أن أشرنا إليها تفصيلا. ويمكن أن يكون الهجين الناتج عن ذلك هو الحل الأمثل.

المبحث الرابع
إصلاح القانـــــــــون

"المجتمع الذي تكثر فيه القوانين مجتمع فاسد"
حكمة رومانية قديمة

١) *مفهوم إصلاح القانون*

إن أساس أي مجتمع متحضر هو القانون، فالقانون هو الذي يسمح بأن يُعامَل الناس معاملة واحدة، ويسمح لهم بالتخطيط لمستقبلهم، ويعطي لهم ضمانا بأن العقود والاتفاقيات التي يدخلون فيها سيتم إنفاذها، ويسمح لهم بسلوك معين بينما يعاقبهم على سوك آخر.

وهناك خمس سمات هامة للقانون في أي مجتمع متحضر، نوجزها فيما يلي[١]:

١. يجب أن يكون حجم القانون معقولا حتى يمكن للشخص العادي أن يتعلمه دون أن يقضي حياته كلها في دراسته.
٢. يجب أن يكون القانون بسيطا بما يكفي لأن يدركه ويفهمه الشخص العادي .
٣. يجب أن يكون القانون مستقرا بحيث يمكن للناس، بمجرد العلم به، أن يعيشوا حياتهم وهم مطمئنون إلى أنهم يعرفون القانون ولا يخالفونه .
٤. يجب أن يكون القانون منسجما مع بعضه بحيث لا يكتشف الشخص الذي يتبع قانونا معينا أنه يخالف قانونا آخر .
٥. يجب أن ينسجم القانون الموضوعي الذي هو من صنع الإنسان مع شريعة الله التي لا تتغير .

---

١ مقال من مجلة "القيم القانونية والإصلاح" Legal Ethics and Reform نشر علي موقع بشبكة الانترنت يحمل اسم: http: // webusers. Anet-st١.com/~hvmlr/hm_p. ٢٢. Html. وقد حمل المقال العنوان التالي:
"لماذا كل هذه القوانين الكثيرة التي تتعارض مع بعضها البعض وتتغير باستمرار؟"
Why So Many Laws? In Conflict with Each Other and Changing so Often?

وكان من رأي "أرسطو" أن القوانين يجب أن تكون قليلة العدد وألا تتغير إلا في أضيق الحدود. ولقد ذهب القديس "توماس أكيناس" إلى أبعد من ذلك عندما قال "إن تغيير القانون في حد ذاته أمر غير مرغوب فيه، وإن أي تغيير في القانون يجب أن يكون له مبرر قوي"[١].

وفي مصر يوجد ما يقرب من ١٣٠٠٠ تشريع بصفة عامة[٢]. وفي الولايات المتحدة، تضم المكتبة النمطية القانونية العامة أو الأكاديمية ما يزيد عن مائة مليون صفحة في أكثر من مائة ألف مجلد من القوانين التشريعية واللوائح وخلافه[٣]. وفي سنة ١٩٩١، بلغ عدد القوانين العامة التي تم إصدارها في إنجلترا (٦٩) قانونا وصل عدد صفحاتها إلى ٢٢٢٢ صفحة، ومن بين هذه القوانين ٨ قوانين تجميعية consolidation acts[٤].

ولقد كان القانون دائما وما يزال هو المرآة التي تعكس أحوال المجتمع. ومع تغير العصور تتغير أحوال الناس وأوضاعهم. وبالتالي، يجب أن يتغير القانون ليعكس احتياجات عصور وأوضاع تتغير باستمرار. وتؤدي الحاجة إلى تحديث القوانين بشكل ثابت إلى ضرورة أن يكون هناك جهاز دائم لإصلاح القانون. فالظروف الاجتماعية تتغير باستمرار، والظروف الاقتصادية تتطلب النظر بشكل ثابت في إصلاح القانون لمواكبة الظروف الجديدة.

ويعني مصطلح "إصلاح القانون"Law reform، وفقا للمفهوم الشائع له، مراجعة كل القوانين القائمة بهدف تحديثها وتخليصها من الشوائب والعيوب التي تعتورها وإلغاء التشريعات المهجورة وغير الضرورية وتقليص عدد التشريعات المنفصلة. وباختصار، فإن إصلاح القانون يعني تبسيط القانون الموجود فعلا وتحديثه.

---

١ - ibid, p. ٢٢

٢ مقابلة مع المستشار الدكتور/ عصام أحمد سبق ذكرها.

٣ مقال من مجلة "القيم القانونية والإصلاح" Legal Ethics and Reform، سبق ذكره.

٤ - Michael Zander, op. cit., p. ٢

ومن المفيد عند النظر في إصلاح القانون ألا نبدأ من نقطة الصفر وألا نتجاهل تجارب من سبقونا في هذا المجال. ومن الضروري قبل بلورة أية مقترحات لإصلاح القانون أن تتم دراسة المشكلات التي واجهتها الدول الأخرى سواء تلك التي تنتمي إلى نفس النظام القانوني اللاتيني (أو ما يعرف باسم نظام التقنين المدني) أو نظام القانون العام common law ذلك لأن المشكلات متماثلة، وربما الأسباب أيضا .

ولا يعد التفكير في إصلاح القانون أمرا جديدا وإنما يعود تاريخه إلى زمن قديم. ففي عام ١٥٩٣، قدم "فرنسيس بيكون" في إنجلترا مشروعا في البرلمان الإنجليزي لتقليل حجم التشريعات التي كانت "كثيرة جدا لدرجة أنه لا الرجل العادي يستطيع متابعتها ولا رجل القانون يفهمها بدرجة كافية"[١]. وفي عام ١٨٢٨، ألقى اللورد "بروغام" خطابا أمام البرلمان استمر ست ساعات وثلاث دقائق ناشد فيه الملك أن يشكل جهازا لبحث العيوب التي نشأت بفعل الزمن وغيره من العوامل في قوانين إنجلترا في ذلك العصر. ورغم أن طلب "بروغام" قوبل باستحسان بالغ وتم قبوله فإنه لم يسفر عن أي نتيجة فعلية[٢].

وقد ظهرت فكرة إنشاء جهاز دائم لمراجعة كل القوانين، أولا، في الولايات المتحدة وتحديدا في نيويورك في عام ١٩٢١ وذلك علي يد القاضي الأمريكي العظيم "بنيامين كاردوزو" الذي أصبح فيما بعد قاضي المحكمة العليا الأمريكية. وفي مقال له نشر في مجلة Harvard Law Review، قال القاضي "كاردوزو" *إن الهيئة التشريعية والمحاكم تتحركان قدما في عزلة عن بعضهما البعض في صمت وافتخار، ومن ثم، يجب إنشاء جهاز ما للوساطة بينهما*". وفي عام ١٩٣٤، تم تأسيس أول جهاز لتنقيح القوانين في الولايات المتحدة وهو "مفوضية تنقيح القوانين بولاية نيويورك" New York Revision Commission[٣].

وبعد ثلاثين عاما (في عام ١٩٦٣) ردد اللورد "جيرالد جاردنر" في إنجلترا في كتابه "إصلاح القانون الآن" Law Reform Now دعوة كاردوزو. وفي العام

---

١ - ibid, p. ٤٠٤

٢ - ibid, p. ٤٠٥

٣ - ibid, p. ٤٠٦

التالي، اشترط لقبوله منصب اللورد تشانسلر[١] Lord Chancellor في حكومة هارولد ويلسون، تنفيذ اقتراحه الخاص بإنشاء "مفوضية قانونية"Law Commission. وفي عام ١٩٦٥، صدر في إنجلترا قانون "المفوضية للقانونية" Law Commission Act لسنة ١٩٦٥، وتحقق حلم كل من كاردوزو (في الولايات المتحدة) واللورد جاردنر (في إنجلترا)[٢].

وتنص المادة (٣) من قانون "المفوضية القانونية" Law Commission Act لسنة ١٩٦٥ في إنجلترا علي ما يلي:

"٣(١): من واجب كل لجنة من اللجان الدائمة للقانون أن تراجع وتستمر في مراجعة كل القانون الذي تختص بمراجعته وذلك بهدف تطويره وإصلاحه بشكل نمطي بما في ذلك علي وجه الخصوص تكويد ذلك القانون وإزالة ما به من شوائب وإلغاء الأحكام المهجورة وغير الضرورية وتقليل عدد الأحكام المنفصلة وبصفة عامة تبسيط القانون وتحديثه. ولتحقيق هذه الغاية، تقوم كل لجنة بما يلي:

أ. تلقي ودراسة أية مقترحات لإصلاح القانون قد يتم تقديمها أو إحالتها إلى اللجان .

ب. القيام من حين لآخر بإعداد برامج زمنية لفحص مختلف فروع القانون وعرض هذه البرامج علي الوزير وذلك بهدف الإصلاح، ويتضمن ذلك أيضا تقديم توصيات بخصوص الجهاز الذي يجب أن يتولى القيام بذلك الفحص (سواء كانت اللجنة نفسها أم أية جهة أخرى).

ج. القيام، بناء علي توصية يعتمدها الوزير، بفحص مختلف فروع القانون، ووضع مقترحات لإصلاحها عن طريق صياغة مشروعات قوانين أو خلافه .

د. القيام من حين لآخر بناء علي طلب الوزير بإعداد برامج شاملة لتجميع القوانين التشريعية ذات الموضوع الواحد في قانون واحد وتنقيحها، وتولى إعداد مشروعات قوانين بناء علي أي برنامج يعتمده الوزير.

هـ. تقديم المشورة والمعلومات للإدارات الحكومية وغير ذلك من السلطات أو الأجهزة المعنية بناء علي طلب الحكومة مع مقترحات لإصلاح أو تعديل أي فرع من فروع القانون .

و. الحصول علي المعلومات الخاصة بالنظام القانوني للدول الأخرى والتي يري مفوضو اللجان أنها قد تسهل أداء أي من المهام التي تكلف اللجان بالقيام بها .

---

١ يشبه منصب اللورد تشانسلر في إنجلترا، إلى حد ما، منصب وزير العدل. وهو عضو في الحكومة ويرأس الجهاز القضائي ومسئول عن تعيين القضاة. وبالإضافة إلى تلك المناصب، يرأس اللورد تشانسلر المناقشات في مجلس اللوردات.

٢ - Michael Zander, op. cit., p. ٤٠٦

(٢): يضع الوزير أمام البرلمان أية برامج تعدها اللجنة ويعتمدها الوزير وأية مقترحات للإصلاح تقدمها اللجنة يناء علي هذه البرامج ."

٢) أساليب إصلاح القانون

يتم إصلاح القانون، وفقا للمفهوم السابق ذكره، بطريقتين ؛ الأولي، هي تجميع القوانين التشريعية ذات الصلة بنفس الموضوع ووضعها في قانون واحد، ويطلق علي ذلك اصطلاحا اسم "التجميع"consolidation، والثانية، بطريق "التقنين"، أو ما يطلق عليه اصطلاحا "التكويد" codification، ويقصد به تجميع القواعد القانونية ذات الصلة بما في ذلك القوانين التشريعية واللوائح والأحكام النهائية في "تقنين" أو "كود" واحد. وسوف ندرس فيما يلي كل أسلوب على حدة .

أ) تجميع القوانين وتنقيحها Consolidation & Law Revision

يقصد بتجميع القوانين consolidation وضع كل القوانين التي تتناول موضوعا واحدا معا في قانون واحد شامل. وتؤدي هذه العملية إلى إلغاء كل القوانين السابقة ويحل محلها قانون واحد يغطي موضوع القوانين السابقة. ويقصد بتنقيح القوانين إلغاء الأحكام المهجورة أو عديمة النفع أو غير الضرورية وتصحيح الأخطاء البسيطة وإزالة الالتباس. وتهدف عملية تجميع القوانين وتنقيحها إلى تقليل حجم القوانين وجمع شتاتها وإزالة ما بها من شوائب لتبسيطها وتسهيل الرجوع إليها. وهناك ثلاثة أشكال لتجميع القوانين: الأول، التجميع البحت بدون إجراء أية تغييرات ؛ والثاني، التجميع مع إجراء التصحيحات والتحسينات البسيطة اللازمة؛ والثالث، التجميع مع إجراء التصحيحات والتحسينات اللازمة بالإضافة إلى إدخال الأحكام التي يقتضي الحال إضافتها لإصلاح القانون .

وبصفة عامة، لا تؤدي عملية تجميع القوانين وتنقيحها إلى تغيير القانون النافذ. وبينما يقتصر التجميع البحت للقوانين علي مجرد عملية "قص ولزق"، فإنه في بعض الحالات، يكون من الضروري إجراء تصحيحات أو تحسينات قبل أن تتم عملية التجميع، وهو ما يحدث في الشكلين الثاني والثالث المذكورين أعلاه .

وبغض النظر عن الشكل المستخدم للتجميع، فإن القانون المجمّع consolidation act يجب أن يعرض علي البرلمان لإقراره. ومن المتصور أن هذا النوع من القوانين لن يستغرق وقتا طويلا من البرلمان لمناقشته، وسوف تقتصر

المناقشات إلى حد كبير علي التحسينات التي تم إدخالها أو الأحكام المقترح إضافتها لإصلاح القانون .

ب) التقنين (التكويد) Codification

يهدف التقنين، أو ما يطلق عليها اصطلاحا "التكويد" codification، إلى إظهار كل القواعد القانونية التي تتناول موضوعا معينا، في شكل تقنين "كود" code واحد. وعلي عكس "التجميع" الذي يقتصر علي القوانين التشريعية فقط، يشمل التقنين كل القواعد القانونية بما في ذلك القوانين التشريعية واللوائح والأحكام النهائية للمحاكم وكل ما يتصل بالموضوع. وعن طريق التقنين يمكن التغلب علي مشكلات مثل ازدواج القوانين، والتعارض فيما بينها، أو بينها وغيرها من الأشكال الأخرى للتشريع، وكذلك إزالة الالتباس والأحكام المهجورة وعديمة النفع فضلا عن تجميع القواعد القانونية المستخلصة من الأحكام المتناثرة في كود واحد. ومثل التجميع، لا يؤدي التقنين إلى تغيير القانون، وهو يماثل ما يطلق عليه اصطلاحا اسم "القانون الكاشف" declaratory statute ؛ بمعني أنه يستظهر القانون القائم بالفعل .

وهناك خلاف فقهي حول المقصود بالتقنين ؛ إذ بينما يرى الفقيه "إلبرت" إن التقنين هو "بيان منظم صادر من سلطة رسمية يتضمن القواعد القانونية الرئيسية حول موضوع معين"، يري الفقيه الإنجليزي الشهير "تشالمرز" إن التقنين هو محاولة "إعادة إخراج القانون القائم بدقة بقدر الإمكان"[١].

ويعتبر التقنين أسلوبا وليس مجرد حصر لكل القواعد القانونية. وهناك نوعان من الأساليب المستخدمة للتقنين ؛ الأول، هو أسلوب التقنين المدني الفرنسي الذي يستخدم مبادئ عامة ويترك للمحكمة مهمة سد الفجوات. والثاني، هو أسلوب التقنين المدني الألماني الذي يعتمد علي التفصيل والتحديد بشكل كبير. ويعطي الأسلوب الألماني يقينا أكبر لكن السلطة التقديرية للمحاكم محدودة[٢].

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٩١

٢ - ibid, p. ١٩٣

ومن عيوب التقنين أنه يؤدي إلى تحجّر القوانين، ومن ثم، صعوبة تطويرها. ومن مزاياه أنه يؤدي إلى جعل القانون متاحا بشكل أسهل أمام الناس وطائفة رجال القانون. وفضلا عن ذلك، يؤدي التقنين إلى تحسين القانون بشكل عام.

٣) تجارب سابقة في مجال إصلاح القانون

أ) في مصر

لم يأخذ إصلاح القانون ولا تحسينه في مصر ما يستحقه من الاهتمام حتى الآن. وهناك خطوات مشجعة قد اتخذت في هذا الإطار، لكنها متفرقة ولا تتصف بالشمولية.

وفي الآونة الأخيرة، أسند مجلس الوزراء في مصر لإحدى الشركات المتخصصة (شركة لادس) مهمة عمل قاعدة للتشريعات المصرية، وتم حصر كل القوانين سواء الملغية أو النافذة. ولكن، لا زالت هذه العملية في مراحلها الأولى، كما أنها اقتصرت فقط على عملية الحصر. ولم تتم حتى الآن أية محاولات لتنقيح القوانين أو تصنيفها حسب الموضوع أو تجميع القوانين ذات الصلة في قانون واحد.

وفي الفترة من ١٣ ديسمبر ٢٠٠٠ حتى ١٤ يوليو ٢٠٠١، صدرت مجموعة من التوصيات في هذا السياق عن اللجان النوعية بمجلس الشعب ووافق عليها المجلس. ومن أهم ما تضمنته هذه التوصيات، فيما يتعلق بإصلاح أوضاع القوانين في مصر، ما يلي:

- ضرورة أن تقوم وزارة العدل بالتعاون مع الوزارات المعنية بتجميع شتات التشريعات المتناثرة التي تنظم موضوعا بعينه وإعادة إصدارها في تقنين واحد توفيرا للجهد الذي يبذله القاضي في استحضار التشريع الواجب التطبيق في الدعوى .

- ضرورة توفير إصدارات رسمية للقوانين القائمة وتعديلاتها لتلافي إصدار مثل هذه التقنينات من جهات غير مختصة فنيا بمراجعتها. وقد نوهت اللجنة بالمبادرة التي بدأتها الأمانة العامة بمجلس الشعب في هذا الاتجاه وطالبت بأن يكون لنقابة

المحامين ونادي القضاة وسائر الجمعيات العلمية المعنية بالدراسات القانونية دور ملموس في توفير هذه الإصدارات.

ب) في إنجلترا

جرت خلال الربع الأخير من القرن الماضي ثلاث محاولات رئيسية لإصلاح القوانين في إنجلترا. وتتمثل هذه المحاولات فيما يلي:

١- تقرير لجنة رينتون (١٩٧٣)
٢- تقرير جمعية هانسارد (١٩٩٢)
٣- تقرير لجنة الفحص المعنية بمجلس العموم (١٩٩٨/٩٧)

ورغم أن هذه التقارير الثلاث تتناول على وجه التحديد أوضاع التشريعات البرلمانية في إنجلترا فإن المشكلات التي تطرحها تكاد تكون موجودة في أغلب دول العالم. وسوف نناقش فيما يلي هذه التقارير بشيء من التفصيل.

١) تقرير لجنة رينتون[١]

في مايو عام ١٩٧٣، شكلت الحكومة البريطانية لجنة برئاسة سير "ديفيد رينتون" لدراسة مسألة "إعداد التشريعات" واقتراح الإصلاحات اللازمة لجعل التشريع أكثر وضوحا وبساطة. وقد أقر تقرير "لجنة رينتون بشأن إعداد التشريعات Renton Committee on the Preparation of Legislation" بالضغوط والقيود التي يعمل في ظلها الصائغون والتي تجعل مهمة إصدار تشريعات بسيطة واضحة مهمة صعبة. وعلى الرغم من صياغة تشريعات عديدة بأسلوب جيد، إلا أن القلق من أن يواجه مستخدمو التشريعات بعض الصعوبات له ما يبرره. وقد تلقت اللجنة شكاوى من استخدام لغة غامضة ومعقدة في الصياغة، والإسهاب في التفاصيل سعيا وراء عنصر "اليقين" certainty، والترتيب غير المنطقي لبعض التشريعات.

---

١ - Michael Zander, op. cit., p. ٢٤-٢٧

وقد صنفت لجنة رينتون الانتقادات التي تلقتها تحت أربع أنـواع رئيسـية علي النحو التالي:

١- *اللغة* *Language*:

تركزت الانتقادات علي ما يلي:

- اللغة المستخدمة غامضة ومعقدة ومراوغة وأثرها غير مؤكد مما يتطلب نوعـا معينا من الخبرة لفهم معناها .
- الجمل طويلة، والبناء النحوي معقد .
- استخدام كلمات قديمة وعبارات قانونية لا معني لها تعذب المرء للتعرف علـي معناها .
- تفضيل استخدام صيغة النفي المزدوج علي صيغة الإثبات المفرد .
- تكديس الفروض (الأوضاع التي تسري عليها القاعدة القانونية) علـي بعضـها البعض .

٢- *الإسراف في التفاصيل* *Over-elaboration*

تؤدي الرغبة في تحقيق اليقين certainty في تطبيق التشريع إلى الإسراف في التفاصيل. ويحاول الصائغ البرلماني الاحتياط لكل شيء عارض. وقد ذكـرت اللجنة أن ذلك يرجع إلى اهتمام الهيئة التشريعية بألا يؤول التشريع بشكل يختلـف عن المعني الذي قصده أولئك الذين أعدوا التشريع. وعلي حد قول أحد الصـائغين البرلمانيين"إن هدف الصائغ هو أن يتبنى القاضي في النهاية المعني الـذي قصـده الصائغ. وإذا كان بمقدور الصائغ لتحقيق هذا الهدف أن يستخدم لغة عادية، فـإن ذلك يكون أفضل بكثير. لكن الكلام غالبا ما يكون أسهل من التنفيذ"[١].

٣- *التنظيم* *Structure*

ذكرت الانتقادات أن التنظيم الداخلي لبعض القوانين وتتابع المواد غالبا ما يكون غير منطقي وغير مفيد للقارئ. وقالت اللجنة: "إن كل قانون هو في الأساس

---

١ - ibid., p. ٢٥

مبني، أو يجب أن يكون مبنيا، علي منطق متأصل فيه، ويجب ترتيب أحكامه بطريقة منظمة طبقا لهذا المنطق الكامن وراء القانون. لكن هذا الهدف لا يتحقق دائما. ومن وجهة النظر المنطقية، يجب أن يكون الغرض الرئيسي من مشروع القانون واضحا من البداية. ومن الأفضل إدراج فقرة تعبر عن الغرض من التشريع إذ أن هذه الفقرة تساعد المشرعين علي فهم التشريع المطلوب منهم الموافقة علي إصداره، وكذلك تساعد المحاكم علي فهم نية البرلمان عندما تفسر التشريع. والأهم من ذلك، أن توضيح الحكمة من التشريع سيساعد أيضا أولئك الذين يتعين عليهم أن يطيعوا التشريع .

لكن الحكمة من التشريع نادرا ما يتم التعبير عنها في التشريع ذاته رغم أن ذلك يحدث في بعض التشريعات في دول التقنين المدني وبعض تشريعات المجموعة الاقتصادية الأوروبية وذلك غالبا في شكل إدراج ديباجة للقانون أو بطرق أخري .

وهناك أيضا انتقادات بأن الجمل طويلة جدا ومحشوة بالجمل التابعة التي تزيد من تعقيدها. وهناك حاجة لأن يكون لدي الصائغ استعداد أكبر لتقسيم المواد إلى أقسام فرعية.

٤- ترتيب القوانين وتعديلها arrangement and amendment

يؤدي الترتيب الزمني للقوانين التشريعية وعدم الربط بوضوح بين مختلف القوانين التشريعية التي تؤثر علي موضوعات مرتبطة ببعضها البعض، إلى حدوث بعض التعقيد ويجعل من الصعب التحقق من الوضع الحالي للقانون في أي أمر معين. ويزيد من هذا التعقيد عادة إدخال التعديلات علي التشريع النافذ، وذلك ليس عن طريق تعديل النص ذاته وإصلاحه بحيث يصبح قانونا جديدا وإنما عن طريق إصدار قانون جديد يتعين علي القارئ تطبيقه علي القانون النافذ .

وتنشأ هذه العادة عن الالتزام بالترتيب الزمني البحت للتشريعات. ويؤدي ترك مهمة المقارنة بين النصين (المعدل والقديم) إلى زيادة صعوبة تحديد القوانين التشريعية ذات الصلة بأي موضوع. والأخطر من ذلك، أنه عند تحديد التشريعات ذات الصلة يتبين أنها موزعة علي ثلاثة أو أربعة مجلدات بحيث تصبح قراءتها معا مهمة مخيفة من الناحية العملية والذهنية.

وقد قدمت لجنة رينتون عدة مقترحات بغرض الإصلاح التشريعي ؛ ومن بين هذه المقترحات ما يلي:

- ضرورة استخدام كافة الأساليب المتاحة لتوظيف وتدريب أكبر عدد ممكن من الصائغين؛
- التشجيع على استخدام "فقرة المبدأ" statement of principle لشرح المبادئ التي يستند إليها القانون، مع إدراج التوضيحات اللازمة في الملحق المرفق به؛
- إدراج المزيد من الأمثلة التي توضح طريقة نفاذ مشروع القانون في مواقف معينة؛
- استخدام "فقرة الغاية من التشريع" Statement of Purpose إذا كان ذلك هو أنسب طريقة لتوضيح نطاق التشريع وأثره؛
- تجنب استخدام الجمل الطويلة ؛
- تنظيم التشريع بما يتناسب واحتياجات مستخدميه الأساسيين؛
- تحسين طباعة التشريعات والعمل على تجميع المزيد من القوانين معا.

وقد رفض أعضاء اللجنة اقتراحات بضرورة وضع برنامج شامل لتجميع القوانين على أن يقوم هذا البرنامج على أساس صدور " قانون موحد لكل موضوع ". ووفقا لهذا الاقتراح الأخير، يخصص لكل موضوع قانون برلماني رئيسي وتصدر التشريعات اللاحقة حول هذا الموضوع بإدخال تعديلات في نص ذلك القانون.

وفي عام ١٩٧٧، قال اللورد "مايكل فووت"، رئيس المجلس الاستشاري الملكي Lord President of the Council، إن الحكومة تعتبر التوصيات الصادرة بشأن أصول صياغة التشريعات "ملخصا شاملا مفيدا بشأن أفضل الأصول الواجب اتباعها في صياغة التشريعات، وإن الحكومة تأخذ هذه التوصيات بعين الاعتبار عند صياغة التشريعات الحالية المقدمة من الحكومة. ومع ذلك، يعتبر تمتع الصائغين بمطلق الحرية في تطبيق التوصيات بما يتفق ومتطلبات تشريعات معينه، مسألة أساسية." ومع ذلك، لم تبدِ الحكومات التالية المزيد من الحماس لإجراء إصلاحات أخرى استنادا إلى تقرير رينتون[١].

---

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٧٠

وفي عام ١٩٧٨، أشار سير ديفيد رينتون، في خطاب ألقاه أمـام جمعيـة القانون التشريعي Statute Law Society تحت عنوان : "عدم تنفيذ تقرير رينتون"، إلى الزيادة الطفيفة في عدد الصائغين بالمقارنة بالزيادة الكبيرة في تجميع القوانين. وذكر سير رينتون إن البرلمان واصل إصدار أعدادا هائلة من التشريعات دون الحد من التفاصيل ودون استخدام "فقرة الغاية من التشريع"[١].

٢) تقرير جمعية هانسارد (١٩٩٢) Hansard Society's Report[٢]

بحث تقرير جمعية هانسارد بالتفصيل الدور الذي يمكن عمله لتعزيز دور البرلمان في التشريع. وبشكل عام، اعتقدت اللجنة التي أعدت التقرير أنه إذا أردنا أن يكون الفحص البرلماني للتشريعات فعالا، فإن هناك حاجة للابتعاد بشكل كبيـر عن المواجهات الحزبية والسياسية – التي تقودها بشكل رئيسي القيادات السياسـية والحزبية في البرلمان front-benches والمسئولون الحزبيـون المعنيـون بحشـد أصوات الأعضاء whip في الحزب الحاكم والمعارضة – والتـي تطغـي علـي المداولات حول مشروعات القوانين. وبدلا من أن يضيع أغلب الوقت المخصـص لفحص التشريع في المواجهات بين أولئك الذين يجلسون في الصفوف الأمامية في البرلمان، ينبغي تمكين أعضاء البرلمان الموجودين في كل أرجائه بشكل أفضل من تدقيق النظر في التشريع المقترح من الحكومة .

وقد بحث تقرير هانسارد عملية فحص التشريعات المقترحـة خـلال كـل مراحل العملية التشريعية، وذلك علي النحو التالي:

- إجراءات ما قبل العرض علي البرلمان (مرحلة الإعداد)

- يمكن أن تقوم اللجان المختصة التابعة للـوزارات بفحـص أوراق خضـراء وأوراق بيضاء وغير ذلك من الوثائق الاستشارية التي تصـدرها الحكومـة، وتضع تقارير يمكن أن تساعد في الأعمال التحضيرية للمشروع .

---

١ - ibid, p. ٢٧٠

٢ - Michael Zander, op. cit., p. ٤٥

- يجب تعيين لجان نوعية متخصصة select committees للقيام باستطلاع الآراء قبل عرض المشروع علي البرلمان. ويمكن القيام بذلك عن طريق تشكيل لجان مشتركة من المجلسين .

– فحص مشروعات القوانين (مرحلة اللجان النوعية المتخصصة[1] Select Committee)

- وضع إجراءات جديدة للجدولة الزمنية لنظر مشروعات القوانين بحيث لا يحدث تعطيل في نظر التشريعات المقترحة .

- التركيز علي المسئولية الجماعية للبرلمان (حكومة ومعارضة) عن الفحص الدقيق والكامل للتشريع .

- ضرورة أن تكون هناك مرحلتان لفحص مشروعات القوانين ؛ الأولي: هدفها التعرف علي الغرض من التشريع ومعناه وطريقة تطبيقه. ويمكن تسمية هذه المرحلة باسم "مرحلة اللجنة المنتقاة Select Committee". والثانية: "مرحلة اتخاذ القرار Decision-taking" .

١. مرحلة "اللجنة المنتقاة": وفي هذه المرحلة، يجب إتاحة الفرصة لجهات وأشخاص من خارج المجلس للإدلاء بآرائهم بشأن التشريع المقترح. وتقوم بذلك "لجنة منتقاة" تعين خصيصا لمشروع القانون وتكون لديها سلطة أخذ شهادات من المسئولين الحكوميين والخبراء والأطراف التي ستتأثر بالقانون والجمهور العريض. ويجب أن يتم ذلك قبل القراءة الثانية للقانون. ويجب ألا يشترك في هذه اللجنة الوزراء وقيادات المعارضة. وتنحصر مهمة هذه اللجنة في غربلة وتحليل المقترحات المقدمة إليها .

ويمكن أن يلفت تقرير اللجنة الانتباه إلى الغموض في الغرض من التشريع أو معني التشريع، والمشاكل الظاهرة في التطبيق أو التنفيذ، والآثار المترتبة على

---

١ يستخدم مصطلح "اللجنة المنتقاة" select committee ليشير إلى اللجان الخاصة التي تشكل في مجلس العموم البريطاني ويشارك فيها ممثلون من مختلف الأحزاب السياسية، لفحص عمل وزارة ما أو مشكلة خاصة.

السياسات المقترحة وغير ذلك من النقاط العملية أو الفنية أو المتعلقة بالصياغة .

٢. مرحلة اتخاذ القرار Decision-taking: تبدأ هذه المرحلة مع القراءة الثانية لمشروع القانون وتكون مهمتها اتخاذ القرارات الملائمة.

وهناك عدم اقتناع واسع إزاء الطريقة التي يعمل بها نظام اللجان الدائمة standing committees. وفي تقرير لجنة الإجراءات Procedure Committee لسنة ١٩٩٠، وجد العديد من الأعضاء أن عمل اللجان في مشروعات القوانين هو إلى حد كبير مضيعة للوقت. وقد تلقى العديد من أعضاء الحزب الحاكم المشتركون في اللجان تعليمات من أمين التنظيم المسئول عن حشد الأعضاء Whip بعدم إجراء تعديلات في مشروع القانون المنظور أمام اللجنة، أما الأعضاء الذين ينتمون إلى المعارضة فقد شعروا بالإحباط لأنهم يعرفون أنه لن يكون لهم تأثير يذكر علي مشروع القانون.

ومن بين العيوب التي تحيط بعمل اللجنة أنها لا يمكنها أخذ شهادات كما هو الحال في مجلس العموم الكندي ومجلس الشيوخ الاسترالي. ويكمن الحل في أن تضم اللجنة الدائمة أعضاء لجنة القراءة الأولي بالإضافة إلى الوزراء ووزراء الظل في المعارضة وأمناء التنظيم الحزبي المسئولين عن حشد الأصوات وأعضاء اللجنة الخاصة التابعة للوزارة المعنية. وبعد أخذ الشهادات، يجري التداول حول مواد مشروع القانون .

- أوصي التقرير أيضا بضرورة أن تقوم اللجنة الخاصة التابعة للوزارة المعنية بمراجعة تنفيذ القانون وما رافقه من تشريعات فرعية بعد سريانه بعامين أو ثلاثة أعوام. وإذا لم يتوفر للجنة الوقت اللازم لذلك، يمكن أن يقوم بهذا العمل لجنة فرعية خاصة .

وفي الآونة الأخيرة، قامت اللجنة بإعادة النظر بشكل شامل في الموضوع بأكمله. وعلى الرغم من أن هذه اللجنة ليست هيئة رسمية إلا أنها أجرت مشاورات على نطاق واسع وقدمت مجموعة كبيرة من المعلومات المأخوذة من مصادر رسمية وغير رسمية. وقد استنتجت اللجنة أن "العملية التشريعية في بريطانيا لا تتم بشكل مقبول منذ فترة طويلة، فضلا عن أن الوزراء لم يبدوا حتى الآن استعداداً لتعديلها. وأوصت اللجنة بضرورة أن تبذل الحكومة قصارى جهدها لإعداد

مشروعات قوانين يمكن إجازتها بسهولة دون إدخال تعديلات جوهرية عليها وذلك قبل عرضها على البرلمان للمناقشة.

وبالنسبة لصياغة التشريعات، أوصت "لجنة هانسارد" بأن تقوم لجنة التشريعات التابعة للحكومة the Cabinet's Legislation Committee بدور رئيسي للتأكد من عدم تعارض مشروعات القوانين مع المبادئ الدستورية، وإن لزم الأمر إعداد هذه التشريعات بعد إجراء مشاورات وافية وحقيقية حولها، كما أوصت بضرورة أن يتناسب أسلوب الصياغة مع المستخدمين الأساسيين للتشريع ؛ وحث الصائغين على السعي دائما وراء الوضوح، والبساطة، والإيجاز ولكن مع إعطاء الأولوية لليقين، وكذلك ملاحظة الانتقادات المستمرة التي يوجهها الذين لحق بهم الضرر من أسلوب صياغة القانون التشريعي. وطالبت اللجنة الوزراء، والمسئولين الحكوميين، والصائغين ببذل قصارى جهدهم لاستبعاد التفاصيل غير الضرورية من التشريعات ؛ وضرورة إيجاد وسيلة لإحاطة المواطنين، والمحامين، والمحاكم علما بالنوايا من ألفاظ التشريع؛ وكذلك ضرورة نشر الملاحظات على مواد القانون.

٣) تقرير اللجنة المنتقاة المعنية بتحديث مجلس العموم "العملية التشريعية" ١٩٩٨/٩٧[١]

Select Committee on Modernisation of the House of Commons: the Legislation Process

كُلفت هذه اللجنة بتقديم مقترحات حول الطرق التي يمكن من خلالها تحسين إجراءات فحص المقترحات التشريعية. وقد أوصت اللجنة بما يلي:

١- ضرورة نشر مسودات مشروعات القوانين بقدر الإمكان (وقد أعلنت حكومة العمال الحالية أنها ستأخذ في الدورة التشريعية لسنة ٢٠٠١ بهذه التوصية فيما يتعلق بسبعة مشروعات قوانين).

٢- ضرورة فحص مشروعات القوانين قبل مرحلة القراءة الثانية، لا سيما تلك التي لا يمكن نشر مسودات لها، أمام "لجنة منتقاة" select committee قبل القراءة الثانية لمشروع القانون. وفي هذه المرحلة قد يكون الوزراء أكثر استعدادا لقبول التحسينات المقترحة .

---

١ - Michael Zander, op. cit., p. ٨١

٣- ضرورة تقديم مواد تفسيريةexplanatory material. أصبح من المألوف الآن إتاحة المذكرات التي يعدها المسئولون بالوزارة المعنية حول مواد مشروع القانون أمام كل أعضاء البرلمان المشتركين في مرحلة اللجان. ويمكن أيضا إتاحة هذه المواد أمام المجلس برمته. وسيكون من المفيد أيضا أن يتم إصدار دليل للتشريع رغم أن هذا الأمر سيتطلب إعطاء توضيح لوضع هذا الدليل فيما يتعلق بتفسير التشريع أمام المحاكم .

٤- التوسع في استخدام لجان القراءة الثانية، لا سيما، فيما يتعلق بمشروعات القوانين غير المثيرة للجدل. ولكن يجب تغيير القواعد الحالية بحيث يتم السماح لأي عضو في البرلمان بالحضور والتحدث أمام اللجنة بدلا من قصر المداولات علي أعضاء اللجنة .

٥- مرحلة اللجنة[١] Committee Stage: في هذه المرحلة، يعرض مشروع القانون إما على لجنة دائمة (تتألف عادة من ١٥ إلى ٦٠ عضوا) أو المجلس بكامل هيئته في شكل لجنة، وذلك لمناقشة مشروع القانون مادة، مادة.

٦- فحص التشريع بعد صدوره post-legislative scrutiny: أوصت اللجنة بضرورة أن تكون ثمة طريقة لأن يراقب البرلمان أثر التشريع بعد صدوره، واقترحت أن يتم ذلك عن طريق اللجان المختصة التابعة للوزارات المعنية. وفي الواقع فإن ذلك حدث أحيانا ويمكن تشكيل لجان منتقاة خاصة لهذا الغرض .

٧- برمجة مشروعات القوانين programming of bills: أوصت اللجنة بضرورة برمجة بعض مشروعات القوانين لا سيما المشروعات المثيرة للجدل، بحيث يتضمن البرنامج المقترح من الحكومة الموعد الذي يجب انتهاء مرحلة اللجنة قبل حلوله، ثم تحدد اللجنة بنفسها طريقة توزيع الوقت المخصص لها. ويجب أن يتضمن البرنامج المقدم من الحكومة أيضا المدة المقترحة لمرحلة التقرير Report Stage ومرحلة القراءة الثالثة.

٨- ترحيل مشروعات القوانين للدورات المقبلة: أوصت اللجنة بالسماح بترحيل بعض مشروعات القوانين من دورة لأخرى .

---

١ يقصد بمصطلح "مرحلة اللجنة" committee stage إحدى مراحل مناقشة مشروع القانون أمام مجلس العموم البريطاني. وفي هذه المرحلة، تناقش مواد القانون بالتفصيل (مادة، مادة) .

وقد نوقشت توصيات اللجنة أمام مجلس العموم في ١٣ نوفمبر ١٩٩٧ وقوبلت بشكل عام بالاستحسان .

ب) في الولايات المتحدة

خلال نصف القرن الماضي بذلت في الولايات المتحدة محاولات منفصلة لتحسين الصياغة التشريعية. ومن بين تلك المحاولات، المحاولة التي قامت بها "حركة اللغة الإنجليزية العادية" Plain English Movement والتي كانت تستهدف أساسا تبسيط الوثائق القانونية التي يصوغها المحامون، لاسيما تلك الوثائق التي تؤثر علي المستهلكين، مثل عقود التأمين، وكذلك اللوائح الحكومية بحيث تكون أكثر وضوحا وسهولة في الفهم. وخلال العقدين الماضيين تم سن تشريعات باللغة الإنجليزية العادية في عدد كبير من الولايات الأمريكية. وقد اقترح البعض أن تستفيد الصياغة التشريعية من تطبيق مبادئ اللغة الإنجليزية العادية، لكن حتى الآن لم تبذل جهود شاملة للمزج بين مبادئ اللغة العادية ومبادئ الصياغة التشريعية[١].

وتتبنى "حركة اللغة الإنجليزية العادية" عددا من المبادئ ؛ أهمها استخدام الجمل القصيرة والكلمات القصيرة والكلمات المألوفة وتجنب استخدام صيغة المبني للمجهول .

وفي عام ١٩٧٦، ركز "جيمي كارتر" حملته الانتخابية في التنافس علي منصب الرئيس الأمريكي، إلى حد ما، علي تعقد تقنين الإيرادات الداخلية Internal Revenue Code. وعندما أصبح "جيمي كارتر" رئيسا للولايات المتحدة، أصدر أمرا تنفيذيا يجيز استخدام اللغة الإنجليزية العادية في اللوائح التي تضعها الأجهزة الفيدرالية[٢].

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., pp. ٦-٧

٢ - ibid, p. ٢

المبحث الخامس
الحاجة إلى وجود جهاز مستقل لإصلاح القانون وتحسينه

"المعرفة نوعان؛ نوع نعرفه بأنفسنا،
ونوع نعرف أين نجد معلومات عنه"
صمويل جونسون

١) الحكمة من إنشاء جهاز مستقل لإصلاح القانون وتحسينه

تعتبر الاستعانة بجهاز مستقل في مجال التشريع أمر غير مألوف ولا يثير حماس السلطة التنفيذية في مختلف دول العالم. وتتولى مسئولية إعداد وصياغة التشريعات عادة الوزارات الحكومية عن طريق لجان فنية داخلية أو عن طريق الاستعانة بأجهزة حكومية أخري. ويرجع السبب في ذلك إلى حد ما إلى هيمنة السلطة التنفيذية علي العملية التشريعية برمتها وربما شعورها بأن إسناد مشروعات القوانين إلى أجهزة ليست تحت سيطرتها قد يقلل من تحكمها في مضمون التشريع. ومن ناحية أخري، هناك مفهوم شائع وهو أنه لا يجوز الكشف عن مضمون التشريع قبل استصداره من البرلمان، وباستثناء القوانين التي تتطلب السرية بطبيعتها، فإن هذا المفهوم ليس له ما يبرره، ويعتبر ضرره أكثر من نفعه .

وتنشأ الحاجة إلى الاستعانة بجهاز مستقل لإصلاح القانون وتحسينه نتيجة لوجود مشكلات معقدة تتطلب اشتراك خبرات من مختلف فروع المعرفة في البحث عن حلول لها. وليس هناك شك في أن الوضع الحالي للتشريعات يشوبه الكثير من العيوب المعقدة والمتشابكة التي لا تقتصر فقط علي الجانب الموضوعي لمشروع القانون المقترحsubstance، وما يتطلبه ذلك من ضرورة الإلمام بالجوانب الفنية لذلك الموضوع، وإنما تشمل أيضا الجانب القانوني للتشريع المقترح من ناحية استيفاء المتطلبات القانونية للتشريع، وكذلك الجانب الأسلوبي للقانون style بما يتطلبه ذلك من الإلمام بأصول الصياغة القانونية، والجانب الشكليform، والجانب التنظيمي، إلخ.

ومما يبرر أيضا الحاجة إلى وجود جهاز مستقل في مجال إعداد وصياغة التشريعات، أن الحكومات تنحاز غالبا، إن لم يكن دائما، إلى السياسات التي تنتهجها، وبالتالي تفتقد عنصر الحياد الذي هو سمة أصيلة من سمات عمل بيوت الخبرة. وفي كثير من الأحيان يخرج التشريع عن كونه أداة للتعامل مع ظروف اجتماعية معينة، بما يتطلبه ذلك من أخذ كل الآراء واتباع الحل الأمثل لمواجهة

تلك الظروف، ويتحول إلى أداة لتمرير السياسات التي ترغب الحكومة في انتهاجها مع استعدادها لإجراء تعديلات طفيفة لا تمس جوهر التشريع المقترح. وفي حالات ليست قليلة، يتحول الأمر إلى حلبة صراع بين السلطة التنفيذية وأعضاء الهيئة التشريعية ليس فحسب من المعارضة بل ومن الحزب الحاكم أيضا، وينتهي الصراع دائما بانتصار الأقوى ؛ وهو السلطة التنفيذية طبعا.

ويعتبر إنشاء جهاز متخصص مستقل بحكم تكوينه وأسلوب عمله مؤهلا أكثر من غيره من الأجهزة القائمة لبحث مشكلة الوضع الحالي للتشريعات وإيجاد الحلول الملائمة لهذه المشكلة. فمن ناحية، سوف يضم الجهاز باحثين متميزين من مختلف التخصصات، ومن ناحية أخرى، سوف يعمل الجهاز بصورة مستقلة وبعيدا عن أي تأثير خارجي. وفضلا عن ذلك، سيستخدم الجهاز أحدث أساليب البحث العلمي لبحث المشكلة واقتراح الحلول. ومن المتصور أن اشتراك تخصصات مختلفة في كتابة القانون سيؤدي بالضرورة إلى تخليص اللغة التي يكتب بها القانون من هيمنة الطابع الاصطلاحي القانوني عليها، ومن ثم، من كثير من العيوب التي تشوبها .

وكما سبق أن أوضحنا، فإن لغة القانون يجب أن تكون مفهومة بسهولة للشخص المعقول؛ لأنه رغم أن الذي يصوغ القانون دائما خبير متمرس في القانون، والذي يفصل في المنازعات التي تنشأ بسببه قاض متمرس في القانون، فإن الذين يشرّعون لا يكونون جميعهم من المتخصصين في القانون، والأهم من ذلك، إن الذين يُسن القانون من أجلهم هم دائما مواطنون عاديون قلما يكونون متمرسين في القانون .

ومن أهم الآثار التي تترتب علي استخدام اللغة الاصطلاحية في كتابة القانون، الإخلال بمبدأ عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون. ويعني الجهل بالقانون عدم فهمه وليس مجرد عدم العلم به. فكيف نحاسب المواطن العادي علي مخالفة القانون إذا لم يكن من السهل عليه فهمه؟

بل إن استخدام اللغة الاصطلاحية القانونية بشكل مفرط في التشريع يمكن أن يؤدي إلى إثارة الشك حول صحة التشريع نفسه على أساس أنه غالبا ما يكون ملفوفا بطلاسم بحيث لا يمكن تصور أنه قد صدر عن نية حقيقية للمشرع. ومن المفترض أن التشريع يعبر عن نية أو قصد المشرع، وكما قلنا، إن أعضاء الهيئة التشريعية ليسوا جميعا، ولا يشترط أن يكونوا، من خبراء القانون بحيث يمكنهم أن

يفهموا بسهولة لغة تتصف بالطابع الاصطلاحي. فإذا كان البعض، إن لم يكن الغالبية، ممن يملكون سن التشريع، ليسوا من القانونيين، ومن ثم، فإنهم، شأنهم كغيرهم، قد يجدون صعوبة في فهم مغزى بعض الألفاظ الاصطلاحية القانونية، فكيف يمكن أن نقول إن القانون يعبر عن قصد المشرع؟

وإذا نظرنا إلى الجانب العملي في إقرار التشريع وفقا لما يحدث في عصرنا الحالي في مختلف دول العالم، فإننا سنجد إن مقولة "إن التشريع يعبر عن قصد المشرع" هي مجرد سراب ووهم لا وجود له في أرض الواقع. فأي مشرّع نتحدث عنه؟ إن القانون الذي يصدر بموافقة حقيقية من كل أعضاء الهيئة التشريعية لا وجود له إلا في أرض الأحلام وغالبا، إن لم يكن دائما، يوافق أعضاء الهيئة التشريعية علي مشروع القانون بناء علي توجيهات حزبية. فأين النية الحقيقية للمشرع؟ وقلما يُجمع كل أعضاء الهيئة التشريعية من جميع الأحزاب علي الموافقة علي مشروع قانون ما، ودائما يكون هناك معارضون لمشروع القانون، سواء من المعارضة، أو حتى من الحزب الحاكم. فأين القصد الحقيقي لهؤلاء المشرعين المعارضين؟

ومما لاشك فيه، إن تكليف أحد الأجهزة المتخصصة بإعداد التشريع سيكفل أيضا عنصرين آخرين في غاية الأهمية ؛ الأول، عنصر الحياد. والثاني، عنصر الاستفادة بالخبرات في مختلف المعارف .

وفيما يتعلق بعنصر الحياد، فإن مشروع القانون الذي يتولى جهاز متخصص مستقل إعداده لن يتأثر في إعداده بتوجهات حزبية معينة أو تعليمات موجهة لخدمة سياسات معينة للحكومة وإنما سيتم تصميمه وإعداده باستخدام أسلوب البحث العلمي الحر بما يتسم به من نزاهة وموضوعية. ويعني استخدام أسلوب البحث العلمي الحر في إعداد القانون، ببساطة، البحث عن الحقيقة. وما من شك في أن استخدام هذا الأسلوب سيؤدي إلى التقليل إلى أدني حد ممكن من، إن لم يكن سوف يقضي علي، العيوب التي تشوب الوضع الحالي للقانون. والأهم من ذلك، أن التزام الحياد في إعداد مشروع القانون من شأنه أن يؤدي إلى أن يخرج القانون معبرا تعبيرا حقيقيا عن الصالح العام، وعن مصالح أغلب فئات الشعب، وبالتالي يؤدي إلى تجنب أن ينزلق القانون ليعبر عن مصلحة فئة ما علي حساب فئة أخرى.

ومن المؤكد أن وجود خبرات في مختلف المعارف في بيت الخبرة يعني أن القانون سيدرس من كل الجوانب. ومن الملاحظ أن الذي يتولى إعداد التشريعات

وصياغتها، وفقا لما يجري في عصرنا الحالي، فئتان ؛ الأولي، رجال القانون والثانية، المتخصصون في موضوع القانون. وكما سبق أن أوضحنا، فإنه غالبا ما تتولى مهمة إعداد القانون لجنة فنية تابعة لإحدى الوزارات بمشاركة المستشارين القانونيين بالوزارة المعنية، ثم يعرض مشروع القانون علي أجهزة (أو لجان) قانونية لفحصه ومراجعته، أو لصياغته. ورغم أن مشروع القانون يعرض علي لجان متخصصة بالبرلمان فإنه يندر أن تضم اللجنة البرلمانية متخصصين من مختلف المجالات التي تتصل بموضوع التشريع، فضلا عن أن أعضاء هذه اللجان غالبا ما يكونون غير متمرسين في الصياغة التشريعية. وكما ذكرنا سابقا، تتطلب صياغة القانون نوعا خاصا من الخبرة، وهي عمل احترافي شأنه كغيره من الأعمال الفنية المتخصصة التي تتطلب تعليما خاصا وتدريبا وممارسة علي مدي طويل .

وإلى جانب رجال القانون والفنيين المتخصصين في موضوع القانون والصائغ المتمرس، تتطلب صياغة القانون أيضا وجود مراجع لغوي متخصص في ضبط المصطلحات وتبسيطها وتدقيق العبارات ومراعاة الالتزام بقواعد النحو، .. إلخ. وقد يتطلب الأمر سماع شهادات من الذين سيؤثر القانون علي مصالحهم مما يؤدي إلى التنبؤ مسبقا بالمشكلات التي قد تنجم عن تطبيق القانون .

وفي ضوء ما تقدم، يعتبر وجود جهاز متخصص بحكم تكوينه وطبيعته والمهام التي تسند إليه والأساليب التي يستخدمها أقدر من غيره على الاضطلاع بمسئولية إصلاح القانون وتحسينه. وسوف ندرس فيما يلي مواصفات الجهاز الذي يناط به إصلاح القانون وتحسينه والمهام التي يمكن أن تسند إليه.

٢) المواصفات والمهام

أ. المواصفات

لكي يؤدي الجهاز المنوط به إصلاح القانون دوره بكفاءة، من الأفضل أن يكون جهازا دائما، وأن يكون أعضاؤه جميعهم متفرغون وأن يضم طاقما معاونا ملائما. ويشترط التفرغ الكامل لأعضاء الجهاز لأن الأجهزة التي تعتمد علي خبراء غير متفرغين تعاني دائما من الانشغال الشديد من جانب هؤلاء الخبراء وضيق الوقت المتاح لديهم بينما يتطلب هذا العمل القيام بمجهود كبير بشكل متواصل

ويستغرق وقتا هائلا. ويمكن الاستعانة ببعض الخبراء اللامعين بنظام بعض الوقت ولكن يجب الاعتماد بشكل أساسي علي الخبراء المتفرغين .

ورغم أن الأعضاء الرئيسيين في ذلك الجهاز يجب أن يتم اختيارهم من بين رجال القانون، فإنه لا يشترط أن يكونوا جميعا من المتخصصين في القانون ويجب أن يضم الجهاز أشخاصا من غير القانونيين، كما يجب أيضا اختيار رجال القانون من بين مختلف الفئات (القضاة، المحامين، الفقهاء، أساتذة الجامعات، أعضاء الجمعيات العلمية القانونية، إلخ.) .

وبينما تؤدي الأجهزة الرسمية القائمة حاليا والمنوط بها مراجعة القوانين (في مصر يقوم حاليا بهذا الدور مجلس الدولة وإدارة التشريع بوزارة العدل) دورا عظيما لا يمكن إنكاره، فإن من الواضح إن الإصلاح الشامل لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال جهاز مستقل تكون هذه هي مهمته الوحيدة ويكون مجهزا بالأطقم المتمرسة المتخصصة في مختلف المعارف ذات الصلة. والأهم من ذلك، أن يكون مستقلا في عمله .

ولكي يتحقق هذا الاستقلال، يجب أن يتوفر في الجهاز المنوط به مهمة إصلاح القانون عنصران رئيسيان ؛ الأول، أن ينشأ بقانون تشريعي (علي غرار مجلس الدولة في مصر، والمفوضية القانونية Law Commission في إنجلترا) حتى لا يكون مجرد لجنة يمكن إنهاء وجودها بجرة قلم من الوزير الذي تتبعه اللجنة ؛ والثاني، أن تكون من صلاحياته المبادرة بإجراء الإصلاحات من تلقاء نفسه دون ربط ذلك بتلقي تكليفات من أية جهة .

ويجب أن تكون الفكرة الكامنة وراء إنشاء ذلك الجهاز هي أن إصلاح القانون هو من اختصاص الهيئة التشريعية، وأنه لكي تقوم الهيئة التشريعية بهذا الدور فإنها تحتاج إلى مشورة متخصصة سواء في التخطيط لإصلاح القانون أو في صياغة القانون، ويجب أن تقدم هذه المشورة من جهاز مستقل عن كل من السلطة التنفيذية والبرلمان .

وعلي عكس ما يحدث في حالة مشروعات القوانين التي تقترحها وتعدها أجهزة الحكومة والتي جرت العادة علي الاحتفاظ بسريتها لحين تقديمها للبرلمان، يجب نشر مقترحات مشروعات القوانين التي يقوم ذلك الجهاز باقتراحها فور بلورتها حتى تتاح لجميع طوائف الشعب فرصة الاطلاع عليها وبحثها قبل تقديمها

إلى البرلمان. ويجب علي الجهاز المنوط به إصلاح القانون أن يأخذ بعين الاعتبار الملاحظات والتعليقات التي يتم التعبير عنها بخصوص مشروع القانون .

ويمكن تلخيص المواصفات التي يجب توفرها في الجهاز الذي يناط به إصلاح القانون وتحسينه فيما يلي:

١.يجب أن يضم الجهاز المقترح خبراء متخصصين من مختلف المعارف ذات الصلة بالقانون. ورغم أن أغلب أعضاء الجهاز يجب أن يكونوا من رجال القانون بما في ذلك القضاة وأساتذة القانون والمحامين وأعضاء الجمعيات العلمية القانونية، فإنه يجب أيضا أن يضم الجهاز بالإضافة إلى الفنيين المعنيين بالموضوع، أعضاءا عاديين ممن يمس القانون مصالحهم .

٢.ينشأ الجهاز الذي يتولى هذه المهمة بقانون تشريعي مما يتيح له قدرا كبيرا من الاستقلالية في عمله. ورغم أنه سيكون تابعا لوزارة العدل، فإن مسألة وجوده لن يتحكم فيها وزير العدل. ويمكن للوزير الاعتراض علي المقترحات التي يقترحها الجهاز أو تعديلها، لكنه لا يتدخل في عمل الجهاز أو تحديد اختصاصاته .

٣.تكون من اختصاصات الجهاز المبادرة بوضع المقترحات الخاصة بالإصلاح من تلقاء نفسه دون انتظار لتكليفه بذلك من أية جهة .

٤.يتصف الجهاز المقترح بالحياد والموضوعية في عمله واتباع أسلوب البحث العلمي الحر بعيدا عن أية سياسات محددة سلفا .

٥.يجب أن تتاح للجهاز المقترح الإمكانيات اللازمة سواء من ناحية الكفاءات والخبرات وطاقم المعاونين أو من ناحية الإمكانيات المادية اللازمة .

ب. المهام

يقوم الجهاز المقترح بمهمتين رئيسيتين؛ هما، إصلاح القوانين الموجودة فعلا، وتحسين القوانين التي يتم الإعداد لها. ويمكن تلخيص هذه المهام فيما يلي:

أولا- إصلاح القانون

تشمل مهام الجهاز المقترح في مجال إصلاح القانون ما يلي:

١. تجميع القوانين ذات الصلة في مشروع قانون واحد وتنقيحه. وهذه الخطوة تتطلب ضرورة عرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية لإقراره. ومن المفترض أن إقرار القانون التشريعي في هذه الحالة لن يستغرق وقتا طويلا، ويمكن أن يتم إقرار مشروع القانون من الهيئة التشريعية في قراءة واحدة فقط يتم فيها التركيز على التنقيح الذي تم إجراؤه ومناقشة التعديلات البسيطة التي يرى الجهاز إدخالها لتحقيق الانسجام في التشريع.

٢. تكويد القوانين الخاصة بموضوع معين. ورغم أن مناقشة التقنين المقترح سوف تتطلب تخصيص وقت أكبر من مشروع القانون التجميعي، فإن من المفترض ألا يستغرق إقرار مشروع التقنين نفس الوقت الذي يستغرقه مشروع القانون العادي، لأنه سيكون بمثابة مجرد تجميع للقانون الموجود فعلا، سواء كان ذلك في صورة قوانين تشريعية أو لوائح أو أحكام نهائية. ومن الممكن أن تقتصر مناقشة البرلمان فقط على بحث أية تعديلات مقترحة لتحقيق الانسجام في نص التقنين المقترح.

٣. إنشاء قاعدة بيانات علي الكمبيوتر بشأن التشريعات، تصنف زمنيا وموضوعيا. ومن شأن هذه القاعدة تسهيل العثور علي نصوص القوانين التشريعية والقضاء إلى حد ما على مشكلة تعارض القوانين، لأنه في هذه الحالة سيكون من السهل جدا اكتشاف أي تعارض نظرا لترتيب القوانين حسب الموضوع. وكذلك، سيتضح من هذا الترتيب ما إذا كانت هناك حاجة لتجميع القوانين ذات الصلة في قانون واحد، أم لا.

وفي بريطانيا، تم إنشاء قاعدة بيانات تضم كل القوانين التشريعية الصادرة منذ عام ١٩٨٦ حتى عام ٢٠٠٠، وهي مرتبة حسب التسلسل الزمني، ويمكن الدخول إليها عن طريق الانترنت علي موقع http://www.legislation.hmso.gov.uk .

٤. *تحسين شكل طباعة القوانين.* يمكن أن يؤدي تحسين شكل طباعة القوانين إلى تسهيل فهم القوانين، وتبسيط الرجوع إليها وإجراء التعديلات فيها. وبشكل

عام، يمكن أن يؤدي تصميم شكل القانون المطبوع بطريقة معينة إلى تبسيطه بدرجة كبيرة .

وعلي سبيل المثال، يمكن طباعة القانون بصورة يسهل معها عزل كل مادة عن الأخرى، بل ونزعها من مكانها ووضع مادة أخري بدلا منها. ومن مزايا هذا الشكل، أنه يتيح إجراء التعديلات في القوانين دون حاجة إلى إصدار قانون جديد منفصل عن القانون السابق مع ما يترتب على ذلك من تكديس القوانين التي تتناول نفس الموضوع. وتأخذ بهذا الأسلوب الموسوعة القانونية الفرنسية La Juris Classeur .

ثانيا- تحسين القانون

٥. تضييق نطاق التشريعات البرلمانية بحيث لا يتم الإفراط في اللجوء إلى التشريع البرلماني مما يرهق البرلمان ويستنفد وقته المحدود بالفعل، وبدلا من ذلك يمكن التوسع في اللوائح التي تختص الوزارات المعنية بوضعها مع إصلاح نظام تلك اللوائح .

٦. إعداد دليل للصياغة التشريعية لتوحيد أسلوب صياغة القوانين وذلك بتقديم إرشادات تساعد الصائغ في إنجاز مهمته بدقة وكفاءة. وهناك تجربة من هذا القبيل للمجلس التشريعي الفلسطيني الوليد.

٧. وضع برامج لتدريب الصائغين التشريعيين لإكسابهم المهارات اللازمة للصياغة التشريعية.

٨. إعداد قانون للتفسير Interpretation Act يتضمن القواعد والمبادئ التي تؤثر على تفسير النص التشريعي. ومن أمثلة ذلك، تحديد الموقف من علامات الترقيم والعناوين الجانبية؛ المذكر والمؤنث والمفرد والجمع ؛ القواعد اللغوية للتفسير ؛ ثبات التعبير، المصطلحات القانونية، إلخ. ومن مزايا "قوانين التفسير" أنها تؤدى إلى تحقيق الثبات في النص التشريعي وعدم التعارض بين النصوص التشريعية وكذلك تقليل النصوص التشريعية. وتتناول قوانين التفسير، المعمول بها في الدول التي تطبق نظام القانون العام، المسائل المثيرة للجدل وتحدد الموقف منها. وتعتبر أحكام هذا النوع من التشريعات مجسدة ضمنا في كل تشريع يصدر .

ويمكن الاقتداء في ذلك بتجربة إنجلترا والولايات المتحدة في هذا الخصوص. ومن أمثلة هذه التشريعات، في إنجلترا، "قانون الهيئات التي تنشأ بقانون تشريعي" Statutory Corporation Act فيما يتعلق بطبيعة وسلطات هذه الهيئات، إذ أن هذا القانون من شأنه أن يؤدي إلى تجنب تكرار الأحكام ذات الصلة في كل قانون ينشئ مثل هذه الهيئات. وأغلب هذه الأحكام ذات طبيعة عمومية ؛ أي تسري علي عموم القوانين المماثلة، ومن هنا جاءت فكرة إدراجها في قانون عمومي umbrella act .

٩. متابعة القوانين بعد إقرارها لمعرفة الآثار المترتبة عليها عند تطبيقها، وتقديم المقترحات اللازمة للتغلب على هذه المشكلات.

التوصيات:

"لاشيء يدوم سوى التغيير"
الفيلسوف هيراكليتس[١]

يوصي الباحث بما يلي:

أولا- إنشاء جهاز متخصص لإصلاح القانون وتحسينه.

١) يمكن الاستفادة من الخبرات الموجودة حاليا بالفعل في مصر في قسم التشريع وجمعية الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وذلك عن طريق تحويل القسم والجمعية إلى جهاز مستقل مهمته إصلاح وتحسين القانون وفقا للمواصفات والمهام الموضحة أعلاه مع ما يقتضيه ذلك من تعديل لقانون مجلس الدولة . وغني عن البيان أن ذلك يتطلب أيضا ضرورة توفير الإمكانيات والموارد والكفاءات اللازمة للجهاز المقترح التي تساعده على القيام بالمهام المنوطة به.

ثانيا- إصلاح القانون

٢) ترتيب التشريعات حسب الموضوع بالإضافة إلى ترتيبها زمنيا.

٣) إرفاق اللائحة التنفيذية للقانون بمشروع القانون عند عرضه على البرلمان.

٤) تطوير شكل طباعة القوانين بحيث يسمح بالتحديث السريع والسهل .

٥) إرفاق ملاحق بالقانون تدرج فيها التفاصيل الفنية بحيث يقتصر متن القانون على تناول المبادئ والقواعد العامة.

٦) التوسع في عمل الأكواد للموضوع الواحد بحيث يتضمن كل كود كل القواعد القانونية الخاصة بالموضوع سواء كان مصدرها قوانين تشريعية أو أحكام قضائية أو لوائح ، أو خلافه.

---

١ - The Lexicon Webster Dictionary, op. cit., p. BT-٧٢

٧) التوسع في تجميع القوانين ذات الصلة بموضوع واحد في قانون واحد بحيث يسهل الرجوع إليها.

٨) تعزيز دور اللجان البرلمانية المختصة بفحص مشروعات القوانين وتقديم تقارير عنها بحيث تكون هذه التقارير ، التي تعكس المناقشات مع الوزراء والمسئولين وتقترح التعديلات، دليلا مفيدا للبرلمان عندما يتم التداول حول مشروع القانون . ويتحقق ذلك عن طريق تدريب أطقم الباحثين الذين يساعدون هذه اللجان في أعمالها .

٩) عرض المقترحات التشريعية علي الجمهور لإبداء التعليقات عليها قبل دخولها في مرحلة التشريع . وبدون شك ، فإن ذلك سيكون مفيدا باستثناء طبعا القوانين التي تتناول أمورا تتسم بالسرية.

١٠) المراجعة المستمرة للتشريعات لمعرفة الأثر المترتب عليها وتدارك الآثار السلبية.

ثالثا- تحسين القانون

١١) إسناد مهمة صياغة التشريعات إلى الجهاز المقترح بحيث يكون هو وحده المختص بهذه المهمة. ومن المؤكد إن وجود جهاز واحد لصياغة التشريعات من شأنه أن يؤدي إلى ثبات أسلوب صياغة التشريعات وعدم تشتت الصائغين الماهرين في مختلف الوزارات . وقد يجادل البعض بأن ذلك قد يؤدي إلى أن يصبح أسلوب الصياغة التشريعية أكثر تعقيدا على أساس أنه سيصبح لغة متخصصة تكتب بها جماعة متخصصة هي جماعة الصائغين، وبالتالي ، يمكن أن يتحول إلى أسلوب فني مغرق في الطابع المتخصص . لكن وضع أصول ثابتة للصياغة التشريعية والالتزام بهذه الأصول يمكن أن يحول دون ذلك.

١٢) وضع معايير ثابتة للصياغة يلتزم بها الصائغ . ومن الملائم هنا أن نشير إلى المعايير التي اقترحها الفقيه بنيون في بحثه عن "غموض القوانين التشريعية ومعايير الصياغة" Statute Law Obscurity and the Drafting Parameters (١٩٧٨) . وفي ذلك البحث ، حدد الفقيه "بنيون" ، الذي عمل لسنوات عديدة صائغا برلمانيا في مجلس العموم البريطاني، الأطر التي علي الصائغ أن يعمل في حدودها ، وهي ما يلي:

١. الفعالية القانونية legal effectiveness: ضرورة أن يوضح النص التشريعي الغاية من إصداره. ويمكن أن يتحقق ذلك عن طريق إضافة فقرة في صدر التشريع توضح الغاية من إصداره بدلا من الاعتماد على المذكرة التوضيحية في شرح تلك الغاية.

٢. استيفاء الجوانب الشكلية procedural legitimacy: ضرورة إستيفاء المتطلبات البرلمانية الشكلية التي تحكم شكل مشروع القانون . وعلي سبيل المثال ، يجب أن يكون لكل قانون عنوان طويل ، وأن تصاغ التعديلات في شكل معين ، إلخ .

٣. مراعاة مواعيد إصدار التشريعات timeliness: مراعاة الجدول الزمني للتشريعات الصادر من الحكومة وغير ذلك من الضغوط المتعلقة بالوقت مثل الضغوط التي تفرضها تشريعات الطوارئ .

٤. اليقين certainty: توضيح النص بحيث لا يفسر بأكثر من معني . ويحدث أحيانا أن يكون غموض النص مقصودا في حد ذاته بسبب عدم قدرة المسئولين عن مشروع القانون أنفسهم علي الاتفاق علي كيفية تطبيقه .

٥. سهولة الفهم comprehensibility: يجب أن يكون القانون مفهوما ليس فحسب للمحامين والخبراء القانونيين ، وإنما أيضا للسياسيين وغير القانونيين .

٦. استخدام لغة مقبولة acceptability: يجب أن يختار الصائغ لغة لا تثير الاعتراضات، ويجب أن يكون الأسلوب مباشرا وتقليديا .

٧. الإيجاز brevity: يجب أن يقتصد الصائغ في الكلام بقدر الإمكان ، وعليه تقليل عدد المواد بقدر المستطاع .

٨. توضيح الأمور محل النقاش debatability: يجب بناء مشروع القانون بحيث يسمح بإجراء المداولات حول النقاط الرئيسية المتعلقة بالسياسات ، لأن دفن هذه النقاط وسط حشو الكلام المثير للارتباك يجعل من الصعب علي أعضاء البرلمان التعرف علي هذه النقاط وفهمها ويوسع من دائرة الجدل .

٩.عدم تعارض مشروع القانون مع التشريعات الأخرى الأعلى مرتبة legal compatibility: يجب أن يكون مشروع القانون ، عندما يصبح قانونا، متوافقا مع القوانين المعمول بها . ويجب أن تكون اللغة المستخدمة في قانون تشريعي ما هي نفس اللغة المستخدمة في القوانين التشريعية الأخرى لوصف نفس الموضوع . ويجب علي الصائغ أن يوضح في مشروع قانونه أثر المشروع علي الأحكام التشريعية الأخرى ، سواء بطريقة الإلغاء أو التعديل . وتؤدي حالة الفوضى السائدة في التشريعات النافذة حاليا وعدم ترتيب القوانين تحت عناوين ، والتأخير في طبع النصوص القانونية الحديثة ، وعدم إتاحة إمكانية البحث والاسترجاع عن طريق الكمبيوتر حتى الآن، إلى إعاقة مهمة الباحث بشكل كبير .

١٣) الالتزام بأصول الصياغة . وتعتبر أحسن طريقة لعمل تشريعات سليمة من ناحية موضوعها وأسلوبها هي إتباع أصول الصياغة السليمة . وفيما يلي بعض أصول الصياغة السليمة:

١. الالتزام بالأصول الشكلية السليمة لبناء القانون وتنظيمه. ويراعى في ذلك الترتيب المنطقي لمواد القانون ؛ وأصول كتابة العنوان الرئيسي للقانون ؛ وضرورة إدراج مادة في صدر القانون توضح العنوان القصير الذي سيشار به اختصارا إلى القانون؛ وكذلك الثبات على أسلوب واحد لكتابة مواد الإصدار (في أول القانون ، أم في نهايته، بقانون إصدار منفصل ، أم في متن نفس القانون ، إلخ.)؛ ووضع باب للتعريفات عند الضرورة ، ومراعاة المكان المناسب لوضع التعريفات . على سبيل المثال، إذا كان المصطلح المعرف لا يرد ذكره إلا في فصل واحد في القانون ، فمن الأفضل تعريف ذلك المصطلح في بداية الفصل الذي يرد فيه فقط.

٢. استخدام لغة بسيطة ملائمة للمستخدم العادي للقانون بقدر الإمكان. ولا يعني استخدام لغة بسيطة أن يكون القانون مفهوما لكل الناس لأن الاعتقاد بذلك هو بمثابة الاعتقاد بأننا نعيش في "المدينة الفاضلة" Utopia لسير توماس مور أو جمهورية أفلاطون؛ أي الاعتقاد بأننا نعيش في عالم خيالي لا وجود له في أرض الواقع . وإنما المطلوب هو أن تكون لغة القانون مفهومة "للرجل المعقول"؛ أي الرجل الذي يفترض فيه مستوى عادي من الفطنة وحسن التقدير والذي يمثل المعايير العادية للسلوك الاجتماعي بحيث يمكنه تجنب المسئولية عن الإهمال.

٣. استخدام الكلمات المألوفة وتجنب المصطلحات الفنية بقدر الإمكان ، وفي حالة استخدام مصطلح فني يراعى توضيح أن المعنى الاصطلاحي هو المعنى المقصود.
٤. تجنب استخدام الجمل الطويلة . ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تخصيص جملة لكل فكرة وعدم تخصيص أكثر من فكرة للجملة الواحدة أو أكثر من جملة للفكرة الواحدة.
٥. استخدام أسلوب التبنيد؛ أي تجزئة الجملة الطويلة أو الفقرة الطويلة إلى وحدات أصغر.
٦. تجنب الفصل الطويل بين أجزاء الجملة مما يؤدي إلى تباعد أجزاء الكلام التي تأتي عادة بجوار بعضها البعض.
٧. وضع العبارات المقيدة للمعنى في مكانها الصحيح داخل الجملة.
٨. تجنب استخدام الكلمة الواحدة في نفس التشريع بأكثر من معنى ، وكذلك تجنب استخدام أكثر من كلمة للدلالة على نفس المعنى.
٩. تجنب استخدام الضمائر الشخصية وأسماء الإشارة وبدلا من ذلك يكرر نفس الاسم المشار إليه.
١٠. اتباع أسلوب التعديل النصي (أي ذكر النص ثم تعديله) بدلا من أسلوب التعديل غير النصي (أي تعديل النص مع عدم ذكر النص الأصلي المعدل).
١١. استخدام الأسلوب الصحيح للإحالة إلى نص آخر في نفس القانون.
١٢. تجنب استخدام أساليب الإحالة إلى نصوص أو أحكام في قوانين أخرى لما يمثله هذا الأسلوب من إرهاق لمستخدم القانون.
١٣. التخلي عن عادة ترك أمور جوهرية في القانون للمحاكم لحسمها. وكما أوضحنا سابقا، فإن الهيئة التشريعية (سيما في دول نظام التقنين المدني) غالبا ما تترك عن عمد للمحامي أو القاضي مهمة البحث في المواد التشريعية لاكتشاف المعنى المقصود من مصطلح ما على وجه الدقة. ومن عيوب هذه العادة أن القانون يظل مشوبا بعدم اليقين إلى أن تفصل المحاكم في المعنى المقصود . ومن عيوبها أيضا أن قدرا كبيرا من السلطة التشريعية تنتقل بذلك من البرلمان إلى القاضي.

البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP

أوراق الندوة البرلمانية العربية
نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية

بحث عن

وضع الصياغة التشريعية في مصر:

دراسة حالة

عن مشروع قانون العمل

إعداد/ محمود محمد علي صبره
محاضر مشارك
لمادة المصطلحات القانونية والترجمة القانونية
بكلية الحقوق، جامعة القاهرة
والجامعة الأمريكية بالقاهرة

ورشة العمل الخاصة
بمشروع وضع دليل للصياغة التشريعية
للبرلمانات العربية
بيروت، ٢-٤ ديسمبر ٢٠٠٤

وضع الصياغة التشريعية في مصر:
دراسة حالة
عن مشروع قانون العمل

١- خطة البحث

- *موضوع الدراسة*

يتناول هذا البحث وضع الصياغة التشريعية في مصر وذلك عن طريق دراسة نموذج لصياغة تشريع مصري بهدف التعرف علي الجوانب الفنية للصياغة التشريعية والوقوف علي سلبياتها وإيجابياتها. ويسعى هذا البحث لتحقيق هدف مزدوج؛ الأول، يتمثل في التعرف علي المبادئ والقواعد السليمة المرعية بالفعل في الصياغة التشريعية وتأصيل هذه المبادئ والقواعد. والثاني، تحديد الجوانب الفنية السلبية للصياغة التشريعية بهدف تحسين أساليب الصياغة الحالية بحيث يكون لدينا في النهاية تشريع سليم من حيث الشكل والأسلوب والمضمون.

وبشكل عام، يتضمن مفهوم الصياغة التشريعية شقين رئيسيين هما الشكل form (أو القالب format) والأسلوب style. ولا شك أن تحسين شكل القانون وأسلوبه (وهو ما يعني تحسين صياغته) يؤدي في النهاية إلى تحقيق الاستفادة المثلي من مضمونه.

- *حدود الدراسة*

اختير مشروع قانون العمل المصري موضوعا لهذه الدراسة لعدة أسباب نوجزها فيما يلي:

١- يعتبر قانون العمل من أهم القوانين الاجتماعية التي تنظم علاقات المجتمع وتمس حياة المواطنين، ومن ثم، فإن لهذا القانون انعكاسات اجتماعية واقتصادية علي حياة الناس.

٢- يعتبر قانون العمل من القوانين التي تعطي مؤشرات للحكم الخير good governance، من عدمه. وهو بالإضافة إلى أبعاده الاجتماعية والاقتصادية

له أيضا أبعاد سياسية. وعلي سبيل المثال، كانت القوانين السابقة تحظر بل تجّرم إضراب العمال عن العمل كوسيلة من وسائل الضغط علي صاحب العمل للحصول علي حقوقهم. وعلي العكس من ذلك، أقر مشروع القانون الحالي بحق العمال في الإضراب ونظم ممارسة هذا الحق عن طريق منظماتهم النقابية وفقا للضوابط والإجراءات المقررة في القانون.

٣- صدرت في مصر تشريعات كثيرة لتنظيم علاقة العمل وقد أدخلت تعديلات متلاحقة علي هذه التشريعات كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وفي ضوء تعدد التشريعات ظهرت الحاجة إلى وضع قانون يسري علي جميع علاقات العمل ويطبق علي جميع فئات العمال باستثناء فئات محددة.

٤- ظهرت الحاجة أيضا إلى وضع قانون جديد للعمل في مصر بعد أن انضمت مصر إلى عدد من اتفاقيات العمل العربية والدولية بشأن علاقات العمل وصدرت توصيات في هذا الخصوص. ومن ثم، أصبح من الضروري وضع قانون يتلاءم مع هذه التوصيات والاتفاقيات.

٥- مرت مصر بتطورات اجتماعية واقتصادية تمثلت في انتقال ملكية المشروعات الاقتصادية وإدارتها من الحكومة والقطاع العام إلى القطاع الخاص. وأصبح الاتجاه السائد هو التحول من الاقتصاد الموجه إلى نظم آليات السوق. ومن هنا، أصبح من الضروري تعديل القانون بحيث يتمشى مع الاتجاهات الاقتصادية الجديدة.

٦- أظهر تطبيق قانون العمل السائد حاليا في مصر، وهو القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، سلبيات عديدة في التطبيق. ومن ثم، كان لا بد من وضع قانون جديد يتلافى هذه السلبيات.

٧- يجري الإعداد لقانون العمل الجديد في مصر منذ ما يقرب من عشر سنوات. وقد أثارت بعض مواد مشروع القانون الذي تجري مناقشته حاليا الكثير من الجدل الذي لا يزال سائدا حتى بعد إقرار المشروع من مجلس الشورى.

ولأن مشروع قانون العمل الجديد ينطلق من تعديل القانون القائم رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، ستجري مناقشة صياغة المشروع الجديد بالمقارنة بصياغة القانون القائم، عند الضرورة. وفيما يتعلق بمشروع القانون، هناك ثلاثة مشروعات للقانون: *الأول*؛ مشروع القانون كما ورد لمجلس الشورى من

الحكومة، *والثاني*؛ مشروع القانون كما أقرته اللجنة المشتركة من لجنة القوي العاملة ومكتبي لجنتي الشئون الدستورية والتشريعية ولجنة الصياغة والطاقة. *والثالث*، مشروع القانون في ضوء التعديلات التي أدخلها مجلس الشورى. ويعتبر المشروع الأخير هو المشروع المعروض حاليا علي مجلس الشعب لمناقشته. وسوف نركز في دراستنا علي بحث مشروع القانون كما أقره مجلس الشورى مع مقارنة صياغته، عند الضرورة، بصياغة المشروع كما ورد من الحكومة والمشروع كما أقرته اللجنة المشتركة وذلك للتعليق علي التعديلات التي أدخلت علي الصياغة. وتفاديا لحدوث خلط، فإنه كلما ذكر لفظ المشروع فقط عُدّ ذلك إشارة إلى المشروع كما أقره مجلس الشورى.

وتركز الدراسة علي بحث الجوانب الفنية للصياغة فقط دون التعرض للسياسات والأهداف التي يسعى القانون لتحقيقها. غير أن التركيز علي جوانب الصياغة لن يمنع الباحث من التعليق علي ما إذا كانت الصياغة محل البحث تحقق السياسة أو الهدف المرجو تحقيقه من وراء القانون.

ولأن الفكرة وراء إجراء هذا البحث هي محاولة الخروج بمعايير لتحسين الصياغة التشريعية مع ربط ذلك بتحقيق هدف الحكم الخير good governance، وفي ضوء القيود التي تحكم هذه الدراسة من ناحية الوقت المتاح لإجرائها وعدد صفحاتها، فقد روعي التركيز في هذه الدراسة علي صياغة المواد التي أثارت الجدل دون غيرها.

- *منهج الدراسة*

اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي. ويعتبر وصف الجوانب الشكلية للقانون format والجوانب الأسلوبية للصياغة style بما في ذلك بحث التراكيب اللغوية والمفردات أسلوبا مهما ومفيدا في التعرف علي نقاط الضعف والقوة للصياغة التشريعية.

ويعتبر الربط بين أسلوب الصياغة والأهداف التي يسعى القانون لتحقيقها أمرا مهما للغاية لسببين رئيسيين؛ الأول: أن السبب الأصلي في وجود هذه السمات هو رغبة الصائغ القانوني في تحقيق أهداف معينة ، والثاني: أنه لا يمكن التضحية بأهداف الصائغ القانوني من أجل توضيح وتبسيط الوثيقة القانونية لأن معنى ذلك، ببساطة، هو التضحية بالهدف من أجل الوسيلة.

ورغم أن الباحث يستخدم بصفة أساسية المنهج الوصفي التحليلي، فإنه في حالات كثيرة يستخدم المنهج المقارن للتعرف علي طرق الصياغة التشريعية المقابلة، لا سيما في الدول التي تتبع النظام القانوني الأنجلو-ساكسوني. ويهدف ذلك إلى المقارنة بين البدائل لاختيار البديل الأمثل.

- *محتويات الدراسة*

تحتوي الدراسة ثلاثة مباحث؛ ويناقش المبحث الأول الجوانب الشكلية للتشريع، بشكل عام، وتطبيق ذلك علي المشروع محل الدراسة، بشكل خاص. ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ الأول يبحث عناصر قانون الإصدار وتشمل مسمي القانون، وديباجة القانون، وصيغة الإقرار، وصيغة الإصدار، ومواد الإصدار. ويبحث المطلب الثاني صياغة هذه العناصر في المشروع والتعليق عليها.

ويناقش المبحث الثاني صياغة التعاريف والأحكام العامة في مطلبين؛ الأول، لبحث صياغة التعاريف والثاني، لبحث صياغة الأحكام العامة. وفي المطلب الأول، نبحث صياغة التعاريف بشكل عام من ناحية أهمية التعريف ووظيفته وأنواعه وأساليب صياغته. وفي المطلب الثاني، نطبق قواعد التعريف علي صياغة بعض بنود مادة التعاريف في المشروع محل الدراسة.

ويناقش المبحث الثالث صياغة بعض المواد التي أثير الجدل حولها في المشروع. ويرجع السبب في التركيز علي مواد بعينها دون سائر مواد القانون إلى سببين؛ الأول، صعوبة تغطية كل مواد المشروع في ضوء القيود التي يجرى هذا البحث في ظلها، ونقصد بذلك القيود الزمنية، والمساحة المحددة له (٣٥-٤٥ صفحة). أما السبب الثاني فيرجع إلى أن هذه البنود قد أثير جدل كبير حول مضمونها بين المهتمين بالمشروع وأعضاء مجلس الشورى ومجلس الشعب.

وفي تناولنا لهذه المواد، سنركز تحديدا علي الجوانب الفنية لصياغتها دون التعرض للأهداف والسياسات المراد تحقيقها من ورائها إلا بالقدر الذي يؤثر علي الصياغة.

وبعد، أرجو أن تحقق هذه الدراسة الهدف المرجو منها.

المبحث الأول
عناصر قانون الإصدار
والتعليق علي صياغتها في مشروع قانون العمل

المطلب الأول- عناصر قانون الإصدار

أولا- مسمي القانون

١) الوضع في النظام القانوني المصري

في النظام القانوني المصري، يأخذ القانون مسمى واحداً يشار إليه في صدره. ويتضمن مسمى القانون، عادة، رقم القانون والسنة التقويمية التي يصدر فيها القانون وموضوع القانون باختصار، كما في الأمثلة التالية:

١. قانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة .
٢. قانون التأجير التمويلي رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٥ .
٣. القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون العمل.
٤. القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية .

وقد يصدر القانون متضمنا مواد الإصدار في آخره بدون قانون إصدار منفصل مرافق له (كما في المثالين ١ و ٢) أعلاه، وقد يصدر بقانون إصدار منفصل (كما في المثالين ٣ و ٤) أعلاه. وفي حالة وجود قانون إصدار، ينسب الرقم والسنة التقويمية في عنوان القانون إلى قانون الإصدار وليس إلى القانون الموضوعي (كما في المثالين ٣ و ٤ أعلاه).

. ويقصد بالإصدار موافقة رئيس الجمهورية على القرار الذي اتخذه مجلس الشعب بالموافقة على مشروع القانون. ويعتبر الإصدار بمثابة أمر صادر من رئيس الجمهورية بتنفيذ التشريع والعمل به واحترامه، وهذا الأمر بالتنفيذ موجه إلى كافة السلطات في الدولة، فالقضاء والسلطة التنفيذية لا ينفذان التشريع إلا بعد

إصداره من رئيس الجمهورية. كذلك فإن الإصدار هو بمثابة إثبات لوجود التشريع[1].

وقد يصدر رئيس الجمهورية موافقته الفعلية على مشروع القانون، وهذه هي أوضح صور الإصدار، وتسمى "الإصدار الفعلي". ويعتبر ذلك هو الطريق العادي والمألوف لعملية الإصدار. وقد لا يصدق رئيس الجمهورية على مشروع القانون ولا يرده إلى مجلس الشعب للاعتراض عليه في خلال المدة القانونية (٣٠ يوما من تاريخ إبلاغ المجلس للرئيس بمشروع القانون)، وفي هذه الحالة يسمى الإصدار "الإصدار المفترض"[2].

وفي حالة صدور القانون بقانون إصدار يذيل قانون الإصدار فقط بتوقيع رئيس الجمهورية. ومن الناحية الشكلية، قد يعطي هذا الأسلوب الانطباع الخاطئ بأن قانون الإصدار قد صدر من رئيس الجمهورية مباشرة بينما صدر القانون الموضوعي المرافق من الهيئة التشريعية بموافقة رئيس الجمهورية.

ومن الملاحظ أن الدستور لم يحدد شكلا معينا لإصدار القانون أو لما تتضمنه مواد الإصدار. ومع ذلك، من المفترض عند إصدار القانون الموضوعي بقانون إصدار ألا يتضمن قانون الإصدار أحكاما موضوعية تتعلق بمضمون القانون الموضوعي المرافق له.

وكما أشرنا أعلاه، يحمل قانون العمل القائم اسم "القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون العمل". ومعني ذلك، أن القانون يتضمن قانونين وليس قانونا واحدا؛ هما، قانون الإصدار والقانون الموضوعي الذي أقرته الهيئة التشريعية.

---

١ عبد الرشيد مأمون ، الوجيز في المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون) ، القاهرة: دار النهضة العربية .، ص ١٥٨.

٢ المرجع السابق ، ص ص ١٥٨ ـ ١٥٩ .

٢) الوضع في النظام القانوني الأنجلو-أمريكي

في النظام الأنجلو-أمريكي ، يأخذ القانون عنوانين؛ أحدهما يأتي في صدر القانون ويسمى "العنوان الطويل" long title ، والآخر يأتي في متن القانون ويسمى "العنوان القصير" short title . وسوف نناقش فيما يلي سمات كل من العنوانين .

أ. العنوان الطويل long title

يتصدر مشروعَ القانونBill، أو القانون نفسه Act، في النظـــام الأنجلـــو-أمريكي دائما عنوان رئيسي يطلق عليه اسم "العنوان الطويل" long title (وقد أطلق هذا الاسم لأن العنوان، عادة، يكون طويلا). ويأتي العنوان الطويل للقـــانون فـــي صدر مشروع القانون، أو القانون، ويشير إلى طبيعة الإجراء التشريعي المقتـــرح. ويعتبر هذا العنوان هو العنوان الرئيسي للقانون. ويعد العنـــوان الطويـــل وســـيلة لتعريف أعضاء البرلمان بموضوع مشروع القانون ومساعدتهم على التعرف على نطاق المشروع عند مناقشته في البرلمان. وطبقا للنظام الأنجلو-أمريكي، يجب أن يتضمن العنوان الطويل الموضوع الرئيسي بوضوح بحيث يحدد الجوانب الرئيسية لمشروع القانون المقترح[١].

وفي الولايات المتحدة ، يشترط الدستور، في كل الولايات تقريبا، ضرورة أن يكون لمشروع القانون "عنوان طويل"[٢]. وبصفة عامة، يشترط أن تعبر عناوين مشروعات القوانين عن الغرض منها، وأن تحدد الموضـــوعات التـــي تتناولهـــا . ولذلك، تكون العناوين الرئيسية لمشروعات القوانين عادة طويلة جـــدا بحيـــث لا تقتصر فقط على موضوع القانون والغرض المطلوب تحقيقه فيمـــا يتعلـــق بـــذلك الموضوع فحسب ، وإنما يحدد العنوان أيضا القوانين التشريعية التي سيتم تعـــديلها أو إلغاؤها في حالة إقرار مشروع القانون. وعادة ما تكون عناوين القـــوانين Acts وأقسام القانون أقصر من عناوين مشروعات القوانين Bills[٣].

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٢٠.

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٣٩.

٣ - Barbara Child, op. cit., p. ١٩٧.

وفي حـــالة تعديل مشروع القانون بحيث يتعدى موضوعه ما ينص عليـه العنوان الذي يحمله ، يجب تعديل العنوان الرئيسي أيضا[١].

وقد حل العنوان الطويل إلى حد كبير محل ديباجة القانون preamble، ومن ثم أصبح من الضروري أن يغطى العنوان الرئيسي الموضوعات الرئيسية للتشريع. وفي العادة، يكون العنوان الطويل "طويلا" عندما يكون من المرغوب فيـه جـذب الانتباه إلى بعض السمات الخاصة للقانون[٢].

ويرتبط الشرط الخاص بضرورة أن يكون لمشروع القانون عنوان رئيسي بشرط آخر وهو ألا يتناول القانون أكثر من موضوع واحد. ويشترط أيضا أن يتم التعبير عن ذلك الموضوع "بوضوح" في العنوان الرئيسي. وهنا تكمن الخطـورة لأن رغبة الصائغ في أن يلبى هذا الشرط تجعله عادة يضع تفاصيل كثيـرة فـي العنوان الرئيسي مما يجعل العنوان الرئيسي يبدو في أغلب الأحيان طويلا بشـكل مبالغ فيه.

ب. العنوان القصير short title

يقصد بالعنوان القصير short title العنوان الذي يعرف به القانون، بصـفة عامة؛ على سبيل المثال: قانون الإسكان لسنة ١٩٨٠ Housing Act ١٩٨٠. ويـرد العنوان القصير ضمن مواد القانون. وقد نشأ مبدأ إدراج مادة في القـانون تحـدد العنوان القصير الذي سيتخذ للإشارة إلى القانون في القرن التاسع عشر. وفي سنة ١٨٩٦، على وجه التحديد، منح "قانون العناوين القصـيرة لسـنة ١٨٩٦" Short Titles Act في بريطانيا عناوين قصيرة للعديد من التشريعات التي سبق إقرارهـا قبل إرساء هذا المبدأ[٣].

---

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨١.

٢ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٢٠.

٣ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨٠.

ويعد العنوان القصير للقانون هو الاسم التشريعي للقانون، وهو وسيلة مناسبة للإشارة للقانون بدلا من الاضطرار إلى الإشارة إلى القانون بعنوانه الوصفي الكامل الطويل.

ويتكون العنوان القصير لمشروع القانون أو القانون، ببساطة، من اسم القانون مع سنة إصداره، كما في المثال أعلاه (قانون الإسكان الإنجليزي لسنة ١٩٨١). وتصاغ مادة العنوان القصير في متن القانون على النحو التالي:

- This Act may be cited as .... - يجوز الإشارة إلى هذا القانون باسم

وعندما يصدر القانون لتعديل قانون سابق ، يضاف إلى العنوان القصير للقانون في بعض الولايات القضائية كلمة "تعديل" Amendment ، كما في المثال التالي:

- Public Holidays (Amendment) Act ١٩٨٠ قانون العطلات العامة (تعديل) لسنة ١٩٨٠

وكما يشير الاسم، يجب أن يكون العنوان القصير، قصيرا. ويجب صياغته بعناية فائقة. وفي الغالب، تكون المادة التي تتضمن العنوان القصير للقانون هي أول قسم في القانون. ولكن في بعض الولايات، يكون العنوان القصير هي آخر قسم في القانون. وأحيانا، يأتي العنوان القصير قبل العنوان الطويل[١].

وفي الولايات المتحدة، من المألوف في التشريعات الفيدرالية الطويلة، ولكن ليس في تشريعات الولايات، أن ينص القسم الأول من مشروع القانون على العنوان القصير الذي يمكن استخدامه للإشارة إلى القانون بعد إقراره. ولا يمنع عدم وجود عنوان قصير للقانون من الإشارة إليه باسم قصير[٢].

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٢٢.

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١١٥.

ثانيا- ديباجة القانون

١) أهمية الديباجة وموقعها

تكمن أهمية ديباجة القانون في أنها تعطي التشريع هوية رسمية تثبت أنه ولد بطريقة مشروعة. فالتشريع الصادر من جهة غير مخولة بإصداره يعتبر غير شرعي ويكون عرضة للطعن بعدم دستوريته.

وتأتي ديباجة القانون مباشرة بعد عنوانه.

٢) مضمون الديباجة

يختلف مضمون ديباجة القانون في دول النظام القانوني المدني عنها في دول النظام الأنجلو-أمريكي. وسوف نناقش فيما يلي صياغة قسم الديباجة في كل من النظام القانوني المصري (الذي ينتمي إلى دول التقنين المدني) والنظام الأنجلو-أمريكي.

أ. صياغة الديباجة في النظام القانوني المصري

تتكون عناصر الديباجة في النظام القانوني المصري مما يلي:

أ. عبارة تفيد أن القانون صادر باسم الشعب (باسم الشعب).

ب. الشخص المخول وفقا للدستور بإصدار القانون وهو رئيس الدولة أو من في حكمه (رئيس الجمهورية).

ج. عبارة تفيد اطلاع المخول بإصدار القانون على النص الدستوري الذي يمنح صلاحية إصدار القوانين (بموجب الصلاحيات المخولة لنا بموجب المادة ×× من الدستور).

د. عبارة تفيد اطلاع المخول بإصدار القانون على التشريعات التي بني على أساسها القانون أو التي سبقته، في حالة وجودها. (بعد الاطلاع علي القانون .... والقانون ...).

ه. صيغة إقرار القانون. وتبين هذه الصيغة الجهة التي يخولها القانون سلطة سن القوانين، ويقصد بها الجهة النيابية التي تمثل الشعب

والمنتخبة منه وهي في مصر مجلس الشعب (أقر مجلس الشعب القانون المرافق).

و. صيغة الإصدار. ويقصد بصيغة الإصدار العبارة التي تدرج في آخر الديباجة وتبين إصدار القانون، وتأتي هذه الصيغة، عادة، مرافقة لصيغة الإقرار (أقر مجلس الشعب القانون المرافق وقد أصدرناه).

وتأخذ ديباجة القانون، عادة، الصيغة الحالية:

"باسم الشعب
رئيس الجمهورية
بموجب الصلاحيات المخولة لنا بموجب المادة (××) من الدستور،
وبعد الاطلاع على القانون رقم ... لسنة .... بشأن ......،
وعلى القانون رقم .... لسنة ..... بشأن ....،

أقر مجلس الشعب القانون المرافق وقد أصدرناه:"

وسوف نناقش فيما بعد صيغة الإقرار بشيء من التفصيل.

<u>*ب. صياغة الديباجة في النظام القانوني الأنجلو-أمريكي*</u>

يقصد بديباجة القانون preamble، التمهيد الذي يتصدر التشريع ويشرح أسبابه وأغراضه. وبصفة عامة، تعد الديباجة عرضا من الهيئة التشريعية للأسباب التي دعت إلى إجازة القانون الموضوعي، وهي تساعد على تفسير ما يحيط به من غموض. ومع ذلك، ففي قضية Portland Van & Storage Co. v. Hoss، قضت المحكمة بأن الديباجة لا تعد جزءا جوهريا من القانون، ولا يترتب عليها توسيع السلطات الممنوحة بالفعل، أو تخويل سلطات معينة[١].

---

١ - Henry Campbell Black et al, **Black's Law Dictionary**, ٦th ed., U.S.: West Publishing Co., ١٩٩٠, p. ١١٧٥.

وتأخذ الديباجة عادة سلسلة جمل تبدأ كل جملة منها بكلمة Whereas "حيث إن".

وفي بريطانيا، كانت القوانين العامة public acts في الماضي تتضمن ديباجة طويلة preamble لشرح الأسباب التي دعت إلى إقرار القانون. ولا تزال هذه الديباجة مهمة في القوانين الخاصة private acts[1].

وقد استبدل بقسم الديباجة الآن في القوانين العامة في إنجلترا قسم يسمى "بيان المبادئ" statement of principles، أو "بيان الأهداف" statement of objectives أو "بيان النتائج" statement of findings . وقد أوصت "لجنة رينتون لإصلاح القانون" بالتوسع في استخدام قسم "عرض المبادئ" لتوضيح القصد التشريعي. وذكرت اللجنة أنه عندما يعلن القانون أسبابا جديدة، أو يغير ممارسات أساسية، أو أعرافاً، أو قانونا سائداً، يكون من الأفضل بالنسبة للقارئ والمشرع أيضا أن يتم توضيح أهداف القانون أو مبادئه في صورة "عرض للمبادئ" statement of policy بدلا من توضيح ذلك في العنوان الطويل long title ، أو الديباجة preamble، أو "دفنه" في سياق القانون ككل[2].

ورغم انقراض استخدام أقسام ديباجة القانون preambles في القوانين العامة في إنجلترا في العصر الحديث نسبيا، فإنها لا تزال تستخدم في بعض القوانين العامة الحديثة، لا سيما، تلك التي تنفذ الاتفاقيات الدولية، أو القوانين العامة ذات الطبيعة المحلية، أو التشريعات ذات الطابع الشكلي أو الاحتفالي (مثل قانون ذكرى جون كنيدى لسنة ١٩٦٤). ومن أمثلة ذلك أيضا، قانون كندا Canada Act لسنة ١٩٨٢ بشأن الدستور الكندي[3].

وفي الولايات المتحدة، تتضمن بعض القوانين، وليس كلها، قسما يبين النتائج التي توصلت إليها الهيئة المشرعة والتي ترتب عليها وضع القانون محل البحث. كما يشرح ذلك القسم، عادة، العيوب التي صمم القانون من أجل إصلاحها.

---

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨١.

٢ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٣٥.

٣ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨١.

وقد يشرح" قسم النتائج" Findings Section ، كما يطلق عليه أحيانا، السياسة التي صمم التشريع لتنفيذها. وقد تلجأ المحاكم إلى هذا القسم للاسترشاد به عند تفسير التشريع[١].

وينتشر استخدام " قسم النتائج " findings section في بعض التشريعات الفيدرالية في الولايات المتحدة، ولكن يندر وجوده في تشريعات الولايات. وتوضح الهيئة التشريعية في ذلك القسم بصفة عامة أغراض مشروع القانون أو السياسة التي تكمن وراءه، كما قد توضح النتائج التي تشكل الأساس الفعلي لسن القانون[٢].

ويوضع "قسم النتائج" finding section عادة في بداية القانون ، ويفضل وضعه في أقرب مكان ممكن من العنوان القصير Short Title، أو "قسم التفسير" interpretation section، أو "قسم نطاق القانون" application section[٣].

ثالثا- صيغة الإقرار enacting clause

١) المقصود بصيغة الإقرار

يقصد بصيغة إقرار القانون enacting formula ، كما سبق أن أشرنا، العبارة التي تتصدر القانون الموضوعي وتبين السلطة التشريعية التي سنت القانون وأجازته. وهذه الصيغة هي ذلك الجزء من التشريع الذي يعلن إقرار التشريع ويميزه بوصفه تشريعا صادرا عن السلطة التشريعية المختصة[٤].

٢) الوضع في النظام القانوني المصري

---

١ - Barbara Child, op. cit., p. ١٩٨.

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١١٦.

٣ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٣٤.

٤ - Henry Campbell Black et al, op. cit., p. ٥٢٦.

في القانون المصري، تأتي دائما صيغة الإقرار (التي تشير إلى السلطة التي أقرت القانون، وهي الهيئة التشريعية الممثلة في مجلس الشعب) مصاحبة لصيغة الإصدار (التي تشير إلى السلطة التي اعتمدت القانون وأمرت بتنفيذه ونشره للعمل به، وهي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية). وتأخذ هذه الصيغة العبارة التالية: "أقر مجلس الشعب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه:". وتأتي هذه الصيغة في صدر قانون الإصدار، في حالة صدور القانون الموضوعي بقانون إصدار، أو في صدر القانون الموضوعي نفسه، في حالة عدم صدور قانون إصدار.

٣) الوضع في النظام الأنجلو-أمريكي

بموجب النظام القانوني الأنجلو-أمريكي، يجب أن تأتي صيغة إقرار القانون enacting clause في صدر القانون الموضوعي. وفي الولايات المتحدة، تنص المادة (١٠١) من الباب الأول من التقنين الأمريكي U. S. Code على ضرورة أن يتضمن كل قانون فيدرالي صيغة الإقرار التالية[١]:

- أقر مجلس الشيوخ ومجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية في الكونجرس المنعقد، القانون الآتي نصه:

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled:

ومثل العنوان الطويل للقانون long title، تعتبر صيغة الإقرار مهمة لصحة مشروع القانون. وتشترط كل الولايات تقريبا ضرورة أن يتضمن مشروع القانون صيغة الإقرار حتى يصبح قانونا. ولا يشترط فحسب إدراج صيغة الإقرار في مشروع القانون، وإنما تحدد دساتير أغلب الولايات وعدد من التشريعات في بعض الولايات نصا محددا بدقة لاستخدامه في صيغة الإقرار[٢]. ويعد استخدام ذلك النص المحدد لصيغة الإقرار مسألة مهمة جدا لدرجة أن عدم الالتزام الدقيق بنص الصيغة المحددة يمكن أن يؤدى إلى بطلان التشريع[٣].

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٣٨.

٢ - ibid, p. ٣٩.

٣ - Barbara Child, op. cit., p. ١٧٩.

وفي قضية "جوينر ضد الولاية" Joiner v. State، لم يتضمن تعديل أجرته الهيئة التشريعية للولاية صيغةَ الإقرار enacting formula، وأثيرت مسألة ما إذا كان عدم ورود صيغة الإقرار يبطل التعديل الذي تم إدخاله، أم لا. وقد حكمت المحكمة العليا بأن التعديل "باطل وغير نافذ وغير ذي أثر كقانون". وقالت المحكمة في حكمها: "*إن الغرض من صيغة الإقرار هو تثبيت القانون الذي يتم وضعه وإضفاء طابع الدوام والثبات واليقين عليه؛ وإنشاء دليل على طابعه البرلماني التشريعي؛ وضمان التوحد في التعرف عليه، ومن ثم، الحيلولة دون السهو واحتمال الغلط والتحايل.*"[1]

وتستخدم الولايات الأمريكية صيغا للإقرار قد تختلف إلى حد ما عن الصيغة المذكورة أعلاه للتشريعات الفيدرالية من حيث ترتيب الكلمات داخل صيغة الإقرار، ولكن إذا لم تظهر كلمة "أقر" ENACT في صيغة الإقرار، قد تحكم المحكمة ببطلان التشريع برمته[2].

ومثال ذلك ما يلي:

- نحن شعب ولاية نيويورك ممثلا في مجلس الشيوخ والجمعية العمومية، نقر القانون الآتي نصه:

- The people of the state of New York represented in Senate and Assembly, do enact as follows:

وفي بريطانيا، تأخذ صيغة الإقرار النص التالي:

- نحن جلالة الملكة، بناء على مشورة وموافقة رؤساء الأساقفة وأعضاء مجلس اللوردات وأعضاء مجلس العموم في هذا البرلمان المنعقد واستنادا إلى سلطاتهم، نقر القانون الآتي نصه:

- Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ٦١.

٢ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ٤٠.

of the same, as follows:

رابعا- مواد الإصدار

يقصد بمواد الإصدار ١الأحكام التي ترد، عادة، في قانون الإصدار. ويشمل قانون الإصدار، عادة، المواد التالية:

١) *الأمر بتنفيذ القانون*

مثال ذلك المادة (١) في قانون العمل القائم ١٩٨١/١٣٧ والتي بقيت علي أصلها في المشروع الجديد. وتنص المادة (١) علي ما يلي: "*يعمل بأحكام قانون العمل المرافق لهذا القانون*".

٢) *أحكام الإلغاءات والتعديلات*

يقصد بأحكام الإلغاءات الأحكام التي تنهي العمل بقانون سابق سواء كان ذلك بإحلال قانون آخر محله أو إبطاله دون إحلال قانون جديد. ومثال ذلك، نص الفقرة الأولي من المادة (٧) في المشروع. وقد جرى نص المادة علي النحو التالي:

"*يلغي قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، كما يلغي كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق" (استبدلت بكلمة المرفق في القانون القائم كلمة المرافق).*

ويقصد بالتعديلات الأحكام التي تستبدل بعبارة أو مسمي أو حكم في قانون سابق، عبارة أخرى أو مسمي أو حكماً آخر في القانون الجديد. ومثال ذلك، نص الفقرة الثانية من المادة (٧) المشار إليها أعلاه. وقد جري نص المادة علي النحو التالي "وتحل تسمية القانون المرافق محل عبارة قانون العمل الصادر بالقانون ١٣٧ لسنة ١٩٨١".

٣) *الأحكام الحافظة والانتقالية*

يقصد بالأحكام الحافظة الأحكام التي تقضي باستمرار العمل بتشريعات قائمة ستتأثر بدخول التشريع الجديد حيز النفاذ. وتتمثل أهمية هذه الأحكام في أنها تمنع القضاء من تطبيق قاعدة الإلغاء الضمني لتشريعات قائمة لا توجد نية لإلغائها، لأن عدم النص الصريح علي إلغائها في التشريع الجديد وعدم النص الصريح علي تثبيتها قد يؤدي إلى اعتبارها ملغية ضمنا. ولمنع القضاء من هذا التفسير، يدرج نص صريح يفيد باستمرار العمل بنظام قائم إما بشكل دائم أو لحين تعديله.

ومثال ذلك:- نص المادة (٢) المستحدثة في المشروع، والتي تنص علي ما يلي:

تظل الأحكام الواردة بالتشريعات الخاصة ببعض فئات العمال سارية وذلك إلى أن يتم ابرام ونفاذ الاتفاقيات الجماعية بشأنها وفقاً لأحكام القانون المرافق. وتعتبر المزايا الواردة بتلك التشريعات الحد الأدنى الذي يتم التفاوض علي أساسه".

وكذلك نص المادة (٤) والتي تنص علي ما يلي:

"لا تخل أحكام القانون المرافق بحقوق العمال السابق لهم الحصول عليها من أجور ومزايا مستمدة من أحكام القوانين واللوائح والنظم والاتفاقيات والقرارات الداخلية السابقة علي العمل بأحكامه".

ومثال ذلك أيضا المادة (٦) في القانون القائم والتي احتفظت بنفس رقمها وصياغتها في المشروع. وتنص المادة (٦) علي ما يلي:

"يستمر سريان القرارات التنفيذية لقانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ فيما لا يتعارض مع أحكام القانون المرافق، وذلك إلى أن يصدر وزير القوي العاملة والهجرة القرارات المنفذة له في مدة لا تجاوز تسعين يوما من تاريخ العمل به".

ويقصد بالأحكام الانتقالية الأحكام التي تمهد للانتقال من تطبيق تشريع سابق إلى تطبيق تشريع جديد يعدله أو يلغيه. وتتمثل أهمية الأحكام الانتقالية في أنها تعطي فرصة لمستعملي التشريع الجديد لمعرفة متطلباته

بالنسبة لهم خلال فترة كافية قبل نفاذه عليهم. وهناك علاقة وثيقة بين الأحكام الحافظة والأحكام الانتقالية، ويكمن الفرق بينهما في أنه بينما تسعي الأحكام الحافظة لتثبيت أوضاع قائمة وعدم إحداث أي تغيير عليها، تسعى الأحكام الانتقالية لإحداث التغيير بشكل سلس لتفادي سلبيات التغيير المفاجئ.

٤) *تفويض الصلاحيات التشريعية*

يقصد بتفويض الصلاحيات التشريعية الأحكام التي يتم بموجبها تفويض جهة معينة في السلطة التنفيذية بإصدار تشريع فرعي ينظم مسائل معينة تتعلق بالقانون. ويطلق علي هذه التشريعات اسم "اللوائح التنفيذية". وتنص المادة (١٤٤) من الدستور المصري علي أن لرئيس الجمهورية الحق في سن هذه اللوائح، بل تخوله أيضا الحق في تفويض غيره في سنها. ويتم تفويض الصلاحيات من خلال قانون. ويحدد ذلك القانون الجهة التنفيذية المفوضة بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الجديد.

وتصاغ المادة التي تسن لهذا الغرض، عادة، علي النحو التالي:

"يصدر الوزير المختص اللائحة التنفيذية للقانون المرافق في مدة .... من تاريخ العمل به".

وتكمن أهمية تفويض الوزير المختص بإصدار القرارات المنفذة للقانون في أن هذا الأسلوب يوفر وقت وجهد أعضاء الهيئة التشريعية ويمكنهم من التركيز علي مناقشة المسائل الأساسية والرئيسية المدرجة في القانون دون التطرق إلى مسائل تفصيلية معقدة. وفضلا عن ذلك، يؤدي هذا الأسلوب إلى تحسين صياغة القانون الموضوعي حيث يحد من طول المواد الواردة به مما يسهل لفت انتباه المخاطبين بالقانون إلى المواد الأساسية فيه.

ولم يفرد القانون القائم ولا المشروع نصا منفصلا للحكم بتفويض الوزير المختص بإصدار القرارات المنفذة للقانون الموضوعي. وإنما جاء هذا النص في الجملة الثانية ضمن حكم المادة الحافظة (٦) المشار إليها أعلاه.

٥) *التكليف بتنفيذ التشريع*

يقصد بالتكليف بتنفيذ التشريع تلك العبارة التي تأتي في آخـــر التشـــريع وتنص عادة علي ما يلي: "علي جميع الجهات المختصة كل فيما يخصـــه تنفيذ أحكام هذا القانون". وهذه المادة اختيارية، ويتم تضمينها في القـــانون عادة عندما يتعلق تنفيذه بأكثر من جهة.

وقد خلت مواد إصدار المشروع من هذه المادة.

٦) *نشر التشريع وموعد سريانه*

تصاغ هذه المادة، عادة، في صورة الجمع معا بين الأمر بنشر التشـــريع وتحديد التاريخ الذي سيبدأ فيه العمل به. ويعتبر إدراج هذه المـــادة فـــي التشريع أمرا إلزاميا لأنها الوسيلة التي توضح موعد بدء ســـريانه أو مـــا يسمي بالنطاق الزمني لتطبيق القانون.

ومثال ذلك ما يلي:

"ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به بعد تسعين يومـــاً مـــن تاريخ نشره."

رئيس الجمهورية

حسني مبارك "

تاريخ الإصدار.

المطلب الثاني
التعليق علي صياغة عناصر قانون الإصدار
في المشروع

أولا- مسمى القانون

رغم وجاهة الرأي القائل بضرورة أن يصدر القانون من رئيس الجمهورية علي أساس أن القضاء والسلطة التنفيذية لا ينفذان القانون إلا بعد إصداره من رئيس الجمهورية، فإن الشكل الذي يصدر به القانون في صورة قانونين (قانون الإصدار + القانون الموضوعي) يثير عددا من المشكلات أبرزها ما يلي:

١- إن صدور كل قانون في شكل قانونين أمر، في حد ذاته، يصعب تقبله. ومن الأفضل أن يصدر كل قانون في شكل قانون واحد.

٢- إن وجود صيغتين لإصدار القانون دون مقتضٍ؛ إحداهما، صدور قانون إصدار منفصل؛ والأخرى بإدراج مواد الإصدار في متن القانون الموضوعي؛ أمر لا يتمشى مع ثبات شكل القانون في مجال يندر فيه مخالفة الشكليات المتبعة وتحظى فيه الشكليات بمكانة مقدسة.

٣- إن وجود قانونين لكل قانون يؤدي في كثير من الأحيان إلى الخلط في الإشارة إلى مسمي القانون، وغالبا ما يحدث أن ينسب رقم القانون وسنة إصداره إلى القانون الموضوعي وليس قانون الإصدار. فيقال، مثلا، "قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١" بدلا من "القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون العمل".

ويؤدي عدم استخدام مسمي رسمي مختصر للقانون (عنوان قصير علي غرار ما هو متبع في النظام الأنجلو-أمريكي) ينص عليه القانون نفسه إلى شيوع أسماء مختلفة للقانون. وعلي سبيل المثال، يستخدم اسم "قانون الأحوال الشخصية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠" بدلا من الاسم الصحيح للقانون وهو "القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية".

وفيما يتعلق بقانون العمل موضوع البحث، فقد شاع بالفعل عنه اسم "قانون العمل الموحد" بينما لم ترد كلمة "الموحد" في أي مشروع لهذا القانون.

ثانيا- ديباجة القانون

بمقارنة ديباجة مشروع قانون الإصدار كما أقره مجلس الشعب بالقانون القائم والمشروعين السابقين يتضح لنا أن ديباجة المشروع كما أقره مجلس الشعب استوفت عناصر الديباجة التي أشرنا إليها في المطلب الأول لهذا المبحث. وقد جاءت ديباجة المشروع كما يلي "باسم الشعب، رئيس الجمهورية، بعد الاطلاع علي الدستور، وعلي القانون رقم ...".

ثالثا- صيغة الإقرار

وردت صيغة الإقرار في مشروع قانون العمل الجديد كما أقره مجلس الشعب مصاحبة لصيغة الإصدار علي النحو التالي:

قرر مجلس الشعب القانون الآتي نصه وقد أصدرناه".

ولنا ملاحظتان علي هذه الصياغة؛ الأولي، أن صيغة الإقرار وردت في الصيغة الخبرية "أقر مجلس الشعب" في قانون الإصدار وهو قانون منفصل عن القانون الموضوعي في حين أن القانون الموضوعي خلا تماما من أية صيغة مباشرة للإقرار. أما الملاحظة الثانية فتتعلق بعبارة "القانون الآتي نصه". وكما سبق أن أوضحنا، فإن إصدار القانون الموضوعي بقانون إصدار يعني أن لدينا قانونين، هما، قانون الإصدار والقانون الموضوعي. وإذا كانت عبارة "القانون الآتي نصه" قد وردت في قانون الإصدار فإن معني ذلك أنها تشير إلى قانون الإصدار في حين أنها تشير إلى القانون الموضوعي.

ويمكن تدارك هذا الوضع عن طريق ما يلي:

١- توحيد شكل إصدار القانون بحيث توضع مواد الإصدار ضمن متن القانون الموضوعي، وبالتالي، يصبح لدينا قانون واحد بدلا من قانونين. وكما سبق أن أوضحنا، فإن هذا الأسلوب مستخدم بالفعل في صياغة بعض القوانين، ولا يعد بدعة أو تجديدا وإنما المطلوب فقط هو

توحيد الشكل الذي يصدر به القانون. وفي هذه الحالة، تبقي الصيغة المشار إليها أعلاه كما هي.

٢- في حالة الإبقاء علي إصدار قانون منفصل بإصدار القانون الموضوعي، تستبدل بعبارة "القانون الآتي نصه" عبارة "القانون المرافق".

رابعا- مواد الإصدار

١) *نطاق تطبيق القانون*

تنص المادة (١) علي الأمر بالعمل بالقانون. ويستدعي الأمر بالعمل بالقانون إلى الذهن علي الفور ثلاثة أسئلة:

١. ما المكان الذي سيطبق فيه القانون، أو ما يعرف باسم "النطاق المكاني لتطبيق القانون"؟
٢. ما موعد البدء بالعمل بالقانون، أو ما يعرف باسم "النطاق الزماني لتطبيق القانون"؟
٣. مَن جمهور المخاطبين بالقانون، أو ما "النطاق الموضوعي لتطبيق القانون"؟

وبالنسبة للسؤال الأول وهو (مكان تطبيق القانون)، يعتبر مبدأ "إقليمية القانون" من المبادئ المستقرة في كل دول العالم. ويقصد بهذا المبدأ تطبيق القانون على كل المقيمين في إقليم الدولة من وطنيين وأجانب بحيث لا يتجاوز تطبيقه حدود الدولة. ومن ثم، يتضح لنا شقان رئيسيان لهذا المبدأ؛ الأول: أن الدولة من حقها أن تطبق القانون على كل المقيمين على أرضها، وهذا الحق من حقوق السيادة، والثاني: أن الدولة لا يجوز لها أن تقوم بمد نطاق تطبيق القانون إلى إقليم دولة أخرى.

ومن المعروف أن البرلمان يشرع للدولة ككل، أو لجزء منها. وفي الدول الاتحادية، هناك مجالات لا يتم التشريع فيها إلا عن طريق الهيئة التشريعية الفيدرالية وتترك باقي التشريعات للهيئات التشريعية في الولايات.

وهناك افتراض مسبق بأن القانون يسري علي جميع أنحاء البلاد ما لم ينص علي غير ذلك، لكنه لا يسرى خارجها. وبالتالي، ليس من الضروري إدراج حكم في القانون يحدد النطاق المكاني ما دام القانون قصد منه أن يسرى علي جميع أنحاء البلاد.

وبالنسبة للسؤال الثاني (موعد البدء بالعمل بالقانون)، تنص المادة (١٨٨) من الدستور المصري علي أن "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويُعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا حدد لذلك ميعاد آخر".

ومعني ذلك أن فترة الشهر التي حددها الدستور لبدء العمل بالقانون ليست إلزامية، ويجوز تحديد موعد آخر لبدء العمل بالقانون. ولكن إذا حدد موعد آخر، وجب النص عليه في القانون.

وقد أصبح من المألوف الآن في مصر أن ينص القانون على أنه سيبدأ السريان في تاريخ محدد، أو في يوم سيتم تحديده، أو تحديد أيام مختلفة لبدء سريان أحكام مختلفة، أو لأغراض مختلفة، أو لمجالات مختلفة. وعلى سبيل المثال، ينص قانون التجارة المصري الجديد رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ على العمل بالقانون اعتبارا من أول أكتوبر سنة ١٩٩٩، عدا الأحكام الخاصة بالشيك فيعمل بها اعتبارا من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠. ومن ثم، هناك تاريخان للعمل بالقانون ؛ الأول: يتعلق بالقانون ككل (وهو أول أكتوبر سنة ١٩٩٩)؛ والثاني: يتعلق بأحكام الشيك (وهو أول أكتوبر سنة ٢٠٠٠).

ويتيح تحديد تاريخ لاحق لبدء السريان عدة مزايا؛ أهمها: أنه يعطى الأطراف المتضررة الوقت اللازم للاستعداد لمواجهة الآثار المترتبة على القانون الذي تم سنه ، ويعطى الوزراء والإدارات الوقت الكافي لصياغة اللوائح والأوامر الضرورية بعد التشاور المناسب مع الأطراف المعنية. أما العيب الرئيسي فيتمثل في أنه قد يكون من الصعب على مستخدمي القانون إثبات ما إذا كان حكم معين قد دخل حيز التنفيذ، أم لا، إذ قد يكون هناك العديد من الأوامر الخاصة بتواريخ السريان فيما يتعلق بقانون ما ثم لا يتم تنفيذ بعض الأحكام أبدا لأسباب معينة مثل نقص الموارد، أو إعادة النظر من جانب الحكومة في جدوى حكم معين.

وفي بريطانيا، أثيرت شكاوى حول هذا الوضع واقترحت عدة تحسينات مختلفة. وقد ناشدت أطراف عديدة الحكومات بأن تكف عن إصدار التشريعات ما لم يكن من الممكن التنبؤ بتنفيذها في غضون وقت معقول[1].

ومن المشكلات التي قد تحدث في هذا الخصوص، تحديد موعد لبدء العمل بالقانون، ثم يصدر القانون في موعد لاحق. ومن أمثلة ذلك، ما حدث في قانون المرور المصري الجديد حيث نشرت الصحف موافقة مجلس الدولة على القانون يوم ٢٢ فبراير ٢٠٠٠، ثم تبين أن القانون يجري العمل به منذ ٣١ من ديسمبر ١٩٩٩، فيما يتعلق بتطبيق غرامات المخالفات، دون الإعلان المسبق عن ذلك[2].

وبينما ينص قانون العمل القائم في مادته الأخيرة (المادة ٧) علي بدء العمل بالقانون من اليوم التالي لتاريخ نشره، ينص المشروع في مادته الأخيرة (المادة٨) علي بدء العمل بالقانون بعد تسعين يوما من اليوم التالي لتاريخ نشره. وهذا التعديل في محله تماما وفقا لما أوضحنا أعلاه.

إلا أنه تجدر ملاحظة أنه بينما جاء الأمر ببدء العمل بالقانون في أول مادة من المشروع جاء تحديد موعد بدء العمل بالقانون في آخر مادة. وفي رأينا، إن هذا التباعد والفصل بين الأمر بالبدء بالعمل بالقانون وموعد نفاذه ليس له أي مبرر قانوني أو منطقي. ومن الأفضل دمج الأمر بتنفيذ القانون مع موعد بدء العمل به في مادة واحدة حتى لا يحدث هذا التباعد والتكرار. ومن ثم، يمكن حذف المادة (١) والاكتفاء بصياغة المادة (٨) بوضعها الحالي. ويعتبر وضع المادة التي تفيد موعد بدء سريان القانون في آخره، وليس في أوله، أمرا مألوفا في أغلب النظم التشريعية بل إنه يعتبر الأسلوب الأكثر شيوعا.

وفيما يتعلق بالسؤال الثالث (جمهور المخاطبين بالقانون)، فإن القانون يصدر ليسري على فئة معينة أو نشاط أو مجال معين. ويرد، عادة، الحكم الخاص بجمهور المخاطبين بالقانون أو بالنطاق الموضوعي للقانون ضمن أحكام في القانون الموضوعي.

---

١ - S. H. Bailey and M. J. Gunn, op. cit., p. ٢٨٣.

٢ صحيفة الأخبار المصرية ، عدد ٢٠٠٠/٢/٢٥

وتحدد المادة (٤) من المشروع هذا النطاق عن طريق استبعاد الفئات التي لا يسري عليها القانون. وتنص المادة (٤) على ما يلي:

"*لا تسري أحكام هذا القانون على ما يلي:*
أ. العاملين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة.
ب. خدم المنازل ومن في حكمهم.
ج. أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلا.
وذلك ما لم يرد نص فيه على خلاف ذلك."

ومن الناحية اللغوية، يعد استخدام "ما" في نص هذه المادة، غير دقيق؛ لأن جميع الفئات الواردة تحت هذه المادة تنطبق عليها صفة "العاقل". وكما نعلم جميعا، فإن صيغة "مَن" هي التي تستخدم للعاقل، لا "ما". ويمكن تعديل الصيغة المستخدمة إلى الصيغة التالية: "*لا تسري أحكام هذا القانون على الفئات التالية*:"

٢) الوضوح واليقين

يساعد الوضوح في الصياغة القانونية علي تحقيق اليقين. وهناك عدة اعتبارات عامة ينبغي مراعاتها في هذا الخصوص من بينها، علي سبيل المثال، تجنب الغموض. ويكون المفهوم غامضا إذا ترك مجالا، في سياق معين مفتوحا بشكل واسع جدا بحيث يصعب معه تحديد معني دقيق للكلمة.

ومثال ذلك، عبارة "*التشريعات الخاصة ببعض فئات العمال*" التي وردت في المادة (٢) المستحدثة. وإذا نظرنا إلى تلك العبارة فإننا نجد أنها تتسم بالغموض. فمن ناحية، ما تلك التشريعات المشار إليها؟ وما المقصود ببعض الفئات التي تسري عليها؟ وما البعض الذي لا تسري عليه تلك التشريعات؟ ومن ناحية أخرى، هل من المطلوب من مستعمل القانون أن يبحث بنفسه لتحديد تلك التشريعات؟ أليس الصائغ في وضع أفضل لتحديدها؟

٣) *التفريق بين الأحكام الموضوعية والأحكام الانتقالية*

المادة (٢)

تنص الفقرة الثانية من المادة (٢) علي ما يلي:
"وتعتبر المزايا الواردة بتلك التشريعات الحد الأدنى الذي يتم التفاوض علي أساسه".

وفي رأينا أن هذه الفقرة تتناول حكما موضوعيا. وكما سبق أن أوضحنا، من الأفضل عدم إدراج حكم موضوعي في قانون الإصدار. ويجب أن يقتصر قانون الإصدار فقط علي الأحكام التنظيمية التي سبق أن ذكرناها. ومن ثم، من الأفضل إدراج هذه الفقرة في حكم منفصل ضمن الباب الثالث المتعلق باتفاقيات العمل الجماعية.

المادة (٣):
"يستحق العاملون الذين تسرى في شأنهم أحكام القانون المرافق علاوة سنوية دورية في تاريخ استحقاقها لا تقل عن ٧% من الأجر الأساسي الذي تحسب علي أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية، وذلك حتى يصدر المجلس القومي للأجور القرارات المنظمة لهذه العلاوة."

وأثناء مناقشة هذه المادة في مجلس الشورى، اقترح عدد من الأعضاء تخفيض الحد الأدنى للعلاوة السنوية الدورية من ٧% إلى ٥%. وقد علق السيد وزير القوي العاملة والهجرة علي ذلك أمام مجلس الشورى بجلسة صباح الأحد ١٠ من مارس ٢٠٠٢ بأن هذه المادة مادة انتقالية، أي تأخذ مدة معينة (لحين تشكيل المجلس القومي للأجور) ولن تطبق إلا في حدود قرارات المجلس القومي للأجور.... وأن الأمور ستؤخذ بالتدريج، ومن الممكن أن يوضع حد أقصي وحد أدني، وممكن أن يعالج ذلك في ضوء نسب التضخم وكل حالة اقتصادية يدرسها ذلك المجلس. وقال سيادته "إن قرار الرئيس مبارك بمنح العلاوة الاجتماعية منذ ١٩٨٨ بنسبة ١٠% سنويا حتى اليوم بسبب تدني الأجور هو الذي دفعنا إلى تحديد نسبة الـ٧% ثم ندع الأمور في يد المجلس الأعلى بعد ذلك وهو الذي يستطيع أن يحركها إلى أعلي أو أسفل علي ضوء الحالة الاقتصادية ..... فالمسألة ليست مسألة جامدة، فهي مسألة مرنة.....".

ويُفهم إذن من وضع هذه المادة في مواد الإصدار، ومن بيان الوزير أمام مجلس الشورى المشار إليه أعلاه، أن السبب في وضع هذا الحكم ضمن قانون الإصدار هو اعتباره حكما انتقاليا، وبالتالي، لا يضع هذا الحكم قاعدة موضوعية دائمة. والسؤال هو: هل حققت صياغة هذه المادة ذلك الهدف؟ وبمعني آخر، هل يفهم المخاطب المعتاد بالقانون هذا الحكم حسب المعني الذي اتجهت إليه نية المشرع؟ وبعبارة أبسط، هل ما قاله المشرع يعكس ما يقصده؟

وبداية، نود أن نوضح أن مجرد وضع المادة في قانون الإصدار لا يعني تلقائيا أن الحكم الذي تتضمنه المادة حكم انتقالي، وإنما يعد قرينة فحسب علي قصد المشرع. ومن ثم، يجب أن يعطي المشرع جل اهتمامه لصياغة الحكم بحيث تعكس نيته بوضوح. ومن القواعد الراسخة في التفسير أنه يجب الاستدلال علي النية من معني الكلمات المستخدمة وليس من النية المفترضة للمشرع أو أية جوانب شكلية أخرى.

وفي قضية "ري سيستيوني" Re Cestioni (١٨٩١) في بريطانيا، علق القاضي "ستيفن" على هذه النقطة قائلا: "... *على الرغم من أن القوانين البرلمانية قد تكون سهلة الفهم، فإن الناس تحاول باستمرار إساءة فهمها. ولذلك لا يكفي أن تكتب القوانين بلغة واضحة بحيث يفهمها الشخص الذي يقرؤها بنية حسنة فحسب، وإنما يجب أيضا أن تبلغ درجة من الدقة يتعذر معها على الشخص الذي يقرؤها بنية سيئة أن يسئ فهمها*[١]."

ويقول البروفيسور كريب "إن القانون لا يكتب فقط لكي تفسره المحاكم، وإن جمهور الصائغين التشريعيين يشمل أيضا، بالإضافة إلى المحاكم، صائغي السياسات، والمسئولين الحكوميين، وأولئك الذين يخاطبهم القانون بصفة عامة. ولابد أن يفهم كل هؤلاء القانون بسهولة وبشكل صحيح. ويعتبر القضاة هم آخر من يخاطبهم القانون كملاذ أخير، وإنما يخاطب القانون، في المقام الأول، "الرجل المعقول" reasonable man، وهذا الرجل المعقول قد يكون مدير شركة، أو ممول ضرائب، أو خلافه"[٢].

١ - Elmer Doonan, op. cit., p. ٩٠.

٢ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ١٠٢.

وإذا دققنا النظر في صياغة المادة (٣)، نجد أن هنــاك أربــع ملاحظــات ينبغي الالتفات إليها نوجزها فيما يلي:

١- أن المادة (٣) صيغت بأسلوب منح الحق وقد صيغت المادة كما يلــي: "يستحق العاملون ......" وبمعني آخر، فــإن صــياغة المــادة بهــذا الأسلوب يعني أنها قد صيغت كسياسة دائمة وليست كحكــم انتقــالي؛ وبمعني آخر، لم تصغ المادة كإجراء انتقالي وإنما كحق مكتسب.

ولكي نوضح ذلك، دعونا نقارن هذه الصياغة "يستحق العاملون علاوة ..." بصياغتها علي النحو التالي: "تصرف للعاملين عــلاوة ...". فــي الحالة الأولي، مُنح حق (سياسة دائمة)، وفي الحالة الثانية يفيد الــنص الأمر بالصرف (إجراء). وفي الحالة الأولي، لا تصلح الصياغة للحكم الانتقالي، أما الحالة الثانية فتعتبر أصلح للحكم الانتقالي.

٢- وضعت المادة (٣) حدا أدني للعلاوة الممنوحة لا يقل عــن ٧% مــن الأجر الأساسي. وتنص المادة المقابلة لتلك المادة في القــانون القــائم (المادة٤٢) علي حد أدني للعلاوة جنيهان وحد أقصي سبعة جنيهــات. ووفقا لبيان الوزير أمام مجلس الشورى المشار إليه أعلاه، فإن السياسة التي يهدف القانون إلى تحقيقها فيما يتعلق بهذه المادة هي ترك مســألة تحريك نسبة العلاوة إلى أعلي أو إلي أسفل في يد المجلــس القــومي للأجور الذي من المعتزم إنشاؤه. وتركز الاقتراحات المقدمة لتعــديل نص المادة علي تقليل الحد الأدنى للعلاوة من ٧% إلى ٥%.

ولنا سؤالان هنا: الأول، لماذا الإصرار علي وضع حد أدني للعــلاوة في حكم انتقالي في قانون الإصدار وفي الوقت نفسه تجاهل وضع حد أقصي لها؟ والثاني، إذا كانت هذه المادة قد قصد منها أن تكون انتقالية حتى يصدر المجلس القومي للأجور القرارات المنظمة لهذه العــلاوة، وأن المجلس القومي للأجور سيناط به تحديد نسبة العلاوة صــعودا أو هبوطا (حسب بيان الوزير)، ألم يكن من الأفضل ترك هــذه المســألة برمتها لحين تنظيمها من جانب المجلس مع الإبقاء علي النظام المعمول

به حاليا؟ وما جدوى استحداث قاعدة وإدراجها في صورة حكم انتقالي مما يعني أن هذه القاعدة ستكون معرضة للتغيير فيما بعد، وفي الوقت نفسه إدراج هذه القاعدة ذاتها في حكم موضوعي (المادة ٣٤ من مشروع القانون الموضوعي)؟

٣- يتعارض المفهوم الانتقالي لهذه المادة مع ما تنص عليه المادة (٣٤) من مشروع القانون الموضوعي، وهو ما يلي "*كما يختص المجلس (القومي للأجور) بتحديد الحد الأدنى للعلاوات السنوية بما لا يقل عن ٧% من الأجر الأساسي ....*". وإذا كان هناك حكم موضوعي يتعلق بنسبة الحد الأدنى للعلاوة (٧%)، فما جدوى إدراج حكم انتقالي بنفس المضمون؟ وكما أسلفنا، فإن الهدف من الحكم الانتقالي هو تهيئة المخاطبين بالقانون للانتقال من وضع معين إلى وضع آخر، فما جدوى حكم انتقالي ينص علي ذات الوضع الذي سيتم الانتقال إليه؟

٤- اقتصر الحكم الانتقالي في المادة (٣) علي تناول الحد الأدنى للعلاوة السنوية ولم يتطرق من قريب أو بعيد إلى الحد الأدنى للأجور، مع أن المجلس القومي للأجور سيناط به، وفقا لنص المادة (٣٤) من مشروع القانون الموضوعي، تحديد الحد الأدنى للأجور والحد الأدنى للعلاوة السنوية معا. ومن غير المفهوم، أن يكون هناك حكم انتقالي بشأن العلاوة دون أن يكون هناك حكم انتقالي بشأن الحد الأدنى للأجور.

وفي ضوء ما تقدم، فإن كون أن الحد الأدنى للعلاوة (٧%) سيسري بصفة مؤقتة (مع ما في ذلك من تعارض مع المادة ٣٤) لحين إصدار المجلس القومي للأجور القرارات المنظمة لها، لا ينفي عن هذه المادة صفة الحكم الموضوعي ولا يسبغ عليها صفة الحكم الانتقالي. لأن مفهوم الحكم الانتقالي أولا، يتعلق بالتمهيد لحكم مغاير كما سبق أن أوضحنا، وثانيا، لأن صدور القرارات المنظمة لهذه العلاوة لن تتعرض لأصل الحق وإنما لتنظيمه. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة تحمل رقم (٤٢) في القانون القائم.

ومن الأفضل تعديل المادة (٣) من مشروع قانون الإصدار بحيث تصبح كما يلي:

"يستمر العمل بقواعد الحد الأدنى للأجور والعلاوات السنوية الدورية المقررة بموجب القانون القائم إلى أن يصدر المجلس القومي للأجور المشار إليه في المادة (٣٤) من القانون المرافق القواعد المنظمة لذلك".

وفي رأينا، إن هذه الصياغة تتيح فترة انتقالية يستمر خلالها العمل بالقواعد الحالية لكل من الأجور والعلاوات لحين تحديدها بصفة نهائية. وهي بذلك تحقق الهدف منها، وهو تهيئة المخاطبين بالقانون لمرحلة جديدة، لكنها لا تخلق بذاتها وضعا جديدا، وهو العيب الذي يؤخذ علي الصياغة الحالية للمادة (٣).

وتجدر الإشارة إلى إن مجلس الشعب قد أرجأ البت في هذه المادة في قراءته الأخيرة لمشروع القانون لأسباب تتعلق بمضمونها وليس بمكان وضعها.

المادة (٥)

"تؤول[1] إلى وزارة القوي العاملة والهجرة جميع المبالغ المحكوم بها عن مخالفة أحكام القانون المرافق، وتستنزل منها المبالغ المقررة للتحصيل طبقاً للنسب التي يصدر بها قرار من وزير القوي العاملة والهجرة، ويكون التصرف فيما يتبقى منها علي الوجه الآتي:

أ) ثلثان يخصصان لـ.....

ب) ثلث يخصص لـ.... يوزع بينها بقرار يصدر من وزير القوي العاملة والهجرة بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات العمال."

وإذا أمعنا النظر في نص هذه المادة فإننا سنجد أنها لا تتضمن ما يبرر إدراجها ضمن مواد الإصدار. وربما يرجع السبب وراء إدراجها في مواد الإصدار إلى الانطباع غير الصحيح بأنها تتضمن حكما انتقاليا. وربما ساعد علي هذا الانطباع وجودها أصلا في هذا المكان في القانون القائم. ويرجع الانطباع بأن المادة تتضمن حكما انتقاليا إلى أن المادة ترجئ تحديد نسب مبالغ التحصيل وكذلك أوجه التصرف فيما تبقي من المبالغ المحكوم بها عن

---

[1] الأفضل كتابة "تئول" بدلا من "تؤول"، لأن الهمزة المتوسطة تكتب مضمومة على نبرة إذا كان بعدها واو مد، والحرف الذي قبل الهمزة يوصل بما بعده، مثل: يئول، كئود، يئوب، إلخ.

مخالفة أحكام القانون الموضوعي لحين صدور قرار لاحق من الوزير المختص.

وفي رأينا، أن إرجاء تحديد نسب مبالغ التحصيل وأوجه الصرف لحين صدور قرار لاحق من الوزير لا يسبغ على المادة صفة الحكم الانتقالي. إذ إن من المعتاد في صياغة القوانين أن تترك التفصيلات المتعلقة بأحكام القانون للائحة التنفيذية أو القرارات المنفذة. وإذا كانت المادة قد وردت في القانون القائم في شكل حكم انتقالي ضمن مواد الإصدار، فإن هذا لا يبرر استمرار وجودها في نفس المكان. بل علي العكس يبرر نقلها إلى مواد القانون الموضوعي وذلك بسبب انتفاء صفة الانتقالية عنها. فكيف تكون حكما انتقاليا، وهي مطبقة بالفعل في القانون القائم؟

ولكل ما تقدم، من الأفضل نقل هذه المادة من مكانها في مواد الإصدار إلى مواد القانون الموضوعي. ويعتبر المكان المناسب لوضع هذه المادة هو الكتاب السادس، الباب الثاني المخصص للعقوبات. ويكتفي بالحكم الحافظ في المادة (٦) من مواد الإصدار بشأن استمرار العمل بالقانون القائم لحين صدور القرارات المنفذة له.

ويراعي تعديل صياغة عبارة "المبالغ المقررة للتحصيل" الواردة في هذه المادة. وعند مناقشة هذه المادة في مجلس الشورى تساءل العضو الأستاذ/السيد أبو حسين عن معني هذه العبارة، ورد السيد وزير القوي العاملة والهجرة علي ذلك بأنها تشير إلى المبالغ التي تدفع وفقا لنسب معينة لوزارة العدل لمكافأة أفراد قلم المحضرين الذين ينفذون الأحكام ويقومون بتحصيل المبالغ المحكوم بها. ولكي تكون صياغة هذه العبارة أكثر وضوحا، من الأفضل تعديل هذه العبارة إلى *"المبالغ المقررة للقائمين بالتحصيل"* بدلا من *"المبالغ المقررة للتحصيل"*.

٤) <u>*تجنب الجمع بين الأحكام ذات الوظائف المختلفة*</u>

<u>*المادة (٦)*</u>
من الأمور التي تزيد الوضوح، الفصل بين الأحكام ذات الوظائف المختلفة بحيث يخصص لكل حكم مادة منفصلة. ويؤدي الجمع بين الأحكام ذات الوظائف المختلفة، عادة، إلى تقليل التركيز علي مضمون هذه الأحكام.

ومثال ذلك ما ورد في نص المادة (٦) من المشروع والتي أشـرنا إليهـا سابقا.

وتتضمن المادة (٦) حكمين، لكل منهما وظيفة مختلفة؛ الأول، حكم حـافظ يفيد استمرار العمل بالقرارات التنفيذية للقانون القائم إلى أن يصدر الـوزير المختص القرارات المنفذة للقانون الجديد؛ والثاني، حكم بالتفويض للـوزير المختص بإصدار القرارات المنفذة للقانون الجديد والموعد المحـدد لإتمـام ذلك.

وبينما حدد القانون القائم المدة بألا تتجاوز ستة أشهر، حدد المشروع المـدة بألا تجاوز تسعين يوما من تاريخ العمل بالقانون. وللوهلة الأولي، قد يظن القارئ أن المشروع قد قلل المدة التي يجـب أن تصـدر فـي غضـونها القرارات المنفذة للقانون فجعلها ثلاثة أشهر (تسعين يوما) بدلا مـن سـتة أشهر في القانون القائم.

ولكن إذا دققنا النظر، فسنكتشف أن المدة المحددة لإصدار القرارات المنفذة للقانون ظلت كما هي (ستة أشهر من تاريخ نشر القانون) لأن القانون القائم يُعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره، ومعني ذلك أن المدة من تاريخ نشر القانون حتى تاريخ صدور القرارات المنفذة له هي ستة أشهر، بينما يـنص المشروع علي بدء العمل بالقانون بعد تسعين يوما (ثلاثة أشهر) من اليـوم التالي لتاريخ نشره. وبالتالي، فإن المدة المحددة لإصدار القرارات المنفـذة للقانون في حالة المشروع (ثلاثة أشهر من تاريخ النشر حتى تـاريخ بـدء العمل بالقانون + ثلاثة أشهر من تاريخ بدء العمل حتـى تـاريخ إصـدار القرارات المنفذة) هي نفس المدة في حالة القانون القائم (وهي ستة أشهر من اليوم التالي لتاريخ نشره).

وفي رأينا، أنه لو كانت هذه المادة قد صيغت في حكمين منفصلين لأمكـن التنبه لهذه الملاحظة، فضلا عن أن الفصل بين الحكمين في حد ذاته أفضل، من ناحية الصياغة، من الجمع بينهما في مادة واحدة لاختلاف وظيفة كـل حكم عن الآخر.

٥) *ضرورة مراعاة التتابع المنطقي لترتيب الأحكام*

المادة (٧)

من الأمور الهامة في الصياغة القانونية ضرورة مراعاة التتابع المنطقي لترتيب الأحكام. ومثال ذلك، أن يبدأ القانون الموضوعي بباب يخصص للتعاريف والأحكام العامة قبل التطرق إلى الأحكام الخاصة. ومثال آخر على ذلك أن توضع مادة العقوبات في آخر القانون الموضوعي وليس في مقدمته أو وسطه مثلا.

وفيما يتعلق بقانون الإصدار، يتطلب التتابع المنطقي أن يبدأ القانون بأحكام الإلغاء قبل أن يتطرق إلى الأحكام الحافظة أو الانتقالية مثلا. وإذا نظرنا إلى المادة (٧)، نجد أنها تقضي بإلغاء القانون القائم وإحلال تسمية القانون الجديد محل تسميته، وكان ترتيب هذه المادة في القانون القائم هو رقم (٢)، ثم عدلت في المشروع إلى رقم (٧) في قانون الإصدار. وفي رأينا، إن التعديل جانبه الصواب، لأن التتابع المنطقي يقتضي وضع هذه المادة في بداية قانون الإصدار وليس في آخره.

ومما يؤيد رأينا، أنه عند القراءة الأخيرة لمشروع القانون، عـدل مجلس الشعب هذه المادة بحيث أضيفت في أولها عبارة "*مع مراعاة حكم المادة الثانية من هذا القانون*". ويرجع السبب في ذلك إلى أن المشرع قد ظن أن حكم المادة (٧) بإلغاء القانون القائم قد يفهم منه إلغاء المادة الحافظة (٢) بشأن سريان بعض التشريعات السابقة. ولو كانت مادة إلغاء القانون القائم قد سبقت المادة الحافظة لبعض التشريعات السابقة لما كانت هناك حاجة أصلا لهذا التعديل. لأن الإلغاء هو بمثابة الحكم العام والمادة الحافظة هي بمثابة الحكم الخاص، والخاص يقيد العام بطبيعته.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن مجلس الشعب قد أقر في قراءته الأخيرة مواد الإصدار كما وردت في المشروع باستثناء التعديلات والملاحظات التي أشرنا إليها أعلاه.

المبحث الثاني
التعاريف والأحكام العامة

المطلب الأول- التعاريف

الفرع الأول- أصول صياغة التعاريف

أولا- أهمية مادة التعاريف

تتضمن القوانين التشريعية الحديثة عادة "مادة للتعاريف definitions section يتم فيها شرح معاني الكلمات والعبارات التي ترد مرارا في القانون أو التي قد يثور الشك حول معناها. وتصاغ الجملة التمهيدية لمادة التعاريف، عادة، كما يلي:

"يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني الموجودة قرين كل منها، ما لم يتطلب سياق النص أو تظهر نية خلافا لذلك."

ويعد أسلوب التعريف من أكثر الأدوات التي تعين الصائغ في مهمته، إذ إنه يساعد الصائغ على تحقيق ما يلي: ١) تفادى التكرار ومن ثم تقليل عدد الكلمات المستخدمة في التشريع أو القاعدة القانونية. ٢) تفادى احتمال تفسير الكلمة بمعان متعارضة وذلك عن طريق تعريف الكلمة مرة واحدة فقط. ٣) توخى الدقة عن طريق عدم ترك مسئولية تعريف الكلمة للقارئ. ٤) السماح للصائغ بالسيطرة على ما تعنيه الكلمة وعدم ترك هذه المهمة للقاموس[١].

وفي بريطانيا ، يعطى "قانون التفسير" البريطاني لسنة ١٩٧٨ Interpretation Act تعاريف لعدد كبير من الكلمات والتعبيرات. وتطبق هذه التفسيرات حينما توجد هذه الكلمات "في أي قانون، ما لم تظهر نية عكس ذلك." وعلى سبيل المثال، يعرف قانون التفسير عبارة "وزير الدولة" كما يلي:

- يقصد بلفظ "وزير الدولة" أحد وزراء الدولة الرئيسيين لصاحبة الجلالة.	- "Secretary of State" means " one of Her Majesty's principal secretaries of state".

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١٠٦.

ومن بين ما ينص عليه قانون التفسير البريطاني لسنة ١٩٧٨ أيضا ما يلي:

" في أي قانون، ما لم تظهر نية عكس ذلك:	" In any Act, unless the contrary intention appears:
أ. الكلمات التي ترد في صيغة المفرد تشمل في معناها صيغة الجمع، والكلمات التي ترد في صيغة الجمع تشمل في معناها صيغة المفرد."	(a) Words in the singular include the plural and words in the plural include the singular."

ومن الأفضل عدم التسرع في كتابة قسم التعاريف من اللحظة الأولى لكتابة مشروع القانون ، وإنما يجب الانتظار حتى ينتهي الصائغ من صياغة المسودة الأولى لمشروع القانون ثم يشرع بعد ذلك في كتابة التعاريف. وبمعنى آخر، ينبغي أن تكون كتابة التعاريف آخر مرحلة في كتابة الوثيقة التشريعية لأنه حينئذ فقط يستطيع الصائغ أن يعرف ما المصطلحات التي ينبغي تعريفها، إن وجدت، وعندئذ فقط يمكنه أن يعرف المكان المناسب لوضع التعريف. وفي حالة استخدام "مصطلحات معرفة" defined terms في أكثر من قسم، يكون من الأفضل تجميع التعاريف معا في قسم في بداية الوثيقة. وفي حالة عدم ورود المصطلح إلا في قسم معين، من الأفضل تعريف المصطلح في بداية ذلك القسم[1].

وينبغي على الصائغ أن يسأل نفسه قبل أن يشرع في تعريف مصطلح ما عما إذا كان تعريف المصطلح سيكون في مصلحة القارئ، أم ضد مصلحته. فإذا استخدم المصطلح بنفس المعنى الشائع له، فإنه لا تكون هناك حاجة لإعطاء تعريف له. وحتى إذا اقتنع الصائغ بأن كل تعريف يقدمه يعد ضروريا أو على الأقل مفيدا، يجب على الصائغ أن يحرص على عدم تقديم قائمة طويلة من التعاريف لأن ذلك لن يكون في مصلحة مستخدم الوثيقة[2].

---

١ - Barbara Child, op. cit., p. ٣٥٥.

٢ - ibid, p. ٣٥٦.

وينبغي أيضا على صائغ القانون التشريعي عدم تعريف مصطلحات غير مستخدمة في مواد القانون لأن استخدام التعاريف النظرية أو التعاريف المنقولة عن قوانين سابقة قد يؤدي إلى مشكلات في تفسير القانون.

ثانيا- أنواع التعاريف

تقسم التعاريف إلى نوعين رئيسيين؛ هما: التعاريف المعجمية lexical definitions، والتعاريف الاصطلاحية stipulative definitions[١]. وسوف نناقش فيما يلي كل نوع على حدة.

١) التعاريف المعجمية lexical definitions

يقصد بالتعريف المعجمي ، ذلك التعريف الذي يصف الكلمة بكلمة أخرى تقابلها بنفس طريقة القواميس. ويصف التعريف المعجمي الكلمة بمعناها الكامل، وليس الجزئي. ويعد استخدام التعاريف المعجمية في الوثائق القانونية أمرا مفيدا جدا وذلك لتعريف المصطلحات الفنية، ولكن ليست هناك حاجة لإعطاء تعاريف معجمية للكلمات العادية التي من السهل معرفة معانيها من القاموس. ومن الأخطاء الشائعة في الصياغة القانونية إعطاء تعاريف معجمية لا داعي لها. ومن أمثلة ذلك، تعريف كلمة "يافطة" sign في المثال التالي:

- يقصد بلفظ "اليافطة" أي عرض لأشكال أو حروف أو رسومات توضيحية أو أي تزيين يصمم أو يستخدم للدعاية أو الإعلان أو لتوضيح الاتجاه.	- “Sign“ means any display of characters, letters, illustrations, or any ornamentation designed or used as an advertisement, announcement, or to indicate direction.

٢) التعاريف الاصطلاحية stipulative definitions

لا يصف التعريف الاصطلاحي الكلمة فحسب، وإنما يحدد مسبقا معنى اصطلاحيا معينا للكلمة في إطار وثيقة معينة، أو جزء من وثيقة، أو مجموعة

١ - ibid, p.p. ٣٥٥-٣٦٨.

وثائق. وقد يتجاوز المعنى الاصطلاحي للكلمة معناها المعجمي أو يقصر معناها على جزء معين من معانيها المعجمية، أو حتى يضيف لها معنى جديدا غير وارد أساسا في معانيها المعجمية. وعندما يضع الصائغ تعريفا اصطلاحيا لكلمة ما، فإنه يطلب من مستخدم الوثيقة أن يقبل المعنى الذي يعطيه لهذه الكلمة.

ويكمن الفرق الرئيسي بين التعاريف الاصطلاحية الكاملة والتعاريف الاصطلاحية الجزئية في أنه بينما تحمل الأولى التزاما بأن يكون التعريف شاملا لكل مفردات المعنى، تتخلص الثانية من هذا الالتزام . ويستخدم التعريف الاصطلاحي الكامل صيغة: (أ) يعني (ب)، بينما يستخدم التعريف الاصطلاحي الجزئي إما صيغة (أ) يشمل في معناه (ب)، أو صيغة (أ) لا يشمل في معناه (ب). وسوف نناقش فيما يلي كل نوع على حدة.

ويمكن تقسيم التعاريف الاصطلاحية إلى ثلاثة أنواع رئيسية؛هي:

أ- التعاريف الاصطلاحية الكاملة.

ب- التعاريف الاصطلاحية الجزئية.

ج- التعاريف الاصطلاحية المركبة.

أ- التعاريف الاصطلاحية الكاملة

في العادة، يكون للعديد من الكلمات أكثر من معنى معجمي واحد. ويعد قصر معنى الكلمة على معنى واحد من معانيها هو أبسط صورة من صور التعريف الاصطلاحي. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

- يقصد بلفظ " الإدارة " إدارة الموارد الطبيعية.	- "Department" means the Department of Natural Resources.

ويستخدم التعريف الاصطلاحي الكامل أيضا لإنشاء " مصطلح معرف " defined term غير موجود أصلا. ويعد إنشاء "مصطلح معرف" بمثابة إعطاء اسم لمفهوم معين. ويعد هذا الأسلوب صورة أخرى مفيدة من صور الاختزال. ولنفرض، مثلا، أن هناك قانوناً ينظم عمل "الأطباء والمستشفيات ودور التمريض التي تقدم الرعاية للمرضى الفقراء وتنفق عليها الحكومة ". إن من الواضح، أن القانون سيشير مرارا إلى هذه الفئة. فهل كلما أردنا الإشارة إليهم، نكرر كل أعضاء هذه الفئة ، أم يكون من الأفضل إنشاء "مصطلح معرف" ينطبق عليهم

جميعا، بحيث كلما أردنا الإشارة إليهم نستخدم المصطلح المعرف بدلا من تكرار كل هذه العبارة الطويلة ؟ ويمكن أن يتم ذلك ببساطة عن طريق إنشاء مصطلح "مقدم الخدمة" Service Provider كما في المثال التالي:

- "Service Provider" means any physician, hospital or nursing home which provides health care to needy patients and is reimbursed the cost of such care by the government.	- يقصد بلفظ "مقدم الخدمة" أي طبيب أو مستشفي أو دار تمريض يقدم الرعاية الصحية للمرضى المحتاجين وتعوضه الحكومة عن تكلفة هذه الرعاية.

ب. التعاريف الاصطلاحية الجزئية

هناك نوعان من التعاريف الاصطلاحية الجزئية؛ هما: التعاريف الموسعة enlarging definitions، والتعاريف المقيدة confining definitions. وسوف نناقش فيما يلي كل نوع على حدة.

١. التعاريف الاصطلاحية الجزئية الموسعة enlarging stipulative definitions

يقصد "بالتعاريف الاصطلاحية الموسعة" enlarging stipulative definitions تلك التعاريف التي تضيف إلى معنى المصطلح المعرف معاني أخرى لا ينطبق عليها المصطلح المعرف في معناه الأصلي. ويستخدم هذا النوع من التعاريف كلمة "يشمل" includes ، كما في المثال التالي:

- "House" includes the lot on which it stands.	- لفظ "المنزل" يشمل في معناه قطعة الأرض المقام عليها المنزل.

وينبغي على الصائغ ألا يذهب إلى مدى بعيد في صياغة هذا النوع من التعاريف بحيث يضيف معاني جديدة لا علاقة لها بالمصطلح المعرف، لأن القارئ في هذه الحالة لن يقبل المصطلح. ومهما كانت صياغة ذلك المصطلح واضحة ودقيقة، فإن القارئ لا يستطيع بسهولة أن يقبل مصطلحا يشير إلى معان مختلفة لا علاقة بينها، كما في المثال التالي:

- "Automobile" includes all motor -	- لفظ "الأوتوموبيل" يشمل في معناه كل

المركبات التي تعمل بمحركات وتسير على أربع عجلات أو أكثر.

vehicles with four or more wheels.

أو :

- لفظ "الدراجة" ذات العجلتين" يشمل في معناه كل مركبة تتحرك بالقوة البشرية فقط.

- "Bicycle" includes very vehicle propelled solely by human power.

وإذا تأملنا المثالين المذكورين أعلاه، فإننا نجد أن هناك خطأين مشتركين فيهما، الأول: يكمن في استخدام عبارة "يشمل في معناه" includes بدلا من كلمة "يعني" means. وبعبارة أخرى، فإن هذا التعريف ، تعريف معجمي كامل وليس اصطلاحيا جزئيا. فعلى سبيل المثال، من المفهوم أن سيارة الركاب ينطبق عليها وصف الأتوموبيل. وليست هناك حاجة في وثيقة قانونية لإعطاء تعريف من هذا القبيل. أما الخطأ الثاني، فيكمن في إضافة معانٍ مختلفة إلى معنى المصطلح المعرف، إذ إنه وفقا لتعريف مصطلح "الأتوموبيل"، يمكن أن يكون الحفار المركب على قاطرة "أوتوموبيلا"، وكذلك يمكن أن ينطبق معنى مصطلح "الدراجة ذات العجلتين"، وفقا للتعريف المذكور أعلاه، على الدراجة ذات العجلة الواحدة!

٢. التعاريف الاصطلاحية الجزئية المقيدة confining stipulative definitions

يحذف التعريف الاصطلاحي المقيد بعض التفاصيل التي تعد جزءا من المعنى الشائع. ويستخدم التعريف الاصطلاحي المقيد عبارة "لا يشمل" does not include، كما في المثالين التاليين:

١. لفظ "هيئة التدريس" لا يشمل في معناه المدرسين غير المتفرغين.

١. "Faculty" does not include part-time faculty.

٢. لفظ "الكتابة" لا يشمل في معناه الكتابة على الآلة الكاتبة.

٢. "Writing" does not include typewriting.

ج- التعاريف الاصطلاحية المركبة combined stipulative definitions

يأخذ هذا النوع من التعاريف إحدى الصيغتين التاليتين:

١. (أ) يعنى ويشمل (ب)، أو

٢. (أ) يعنى ولكن لا يشمل (ب).

وفي بعض الأحيان يكون هـذا النـوع من التعاريف مفيـدا جـدا لأنـه يعطـى تعريفا كاملا للمصطلح (باستخدام كلمة "يعنى" Means)، ثم يضيف شـيئا معينـا (باستخدام كلمة "يشمل" includes)، أو يحذف شيئا معينا (باستخدام كلمة "لا يشمل" does not include). وما دام الجزءان المكونان للتعريـف لا يتناقضـان، يكـون التعريف مقبولا ، كما في المثالين التاليين:

١. لفظ "الطريق السريع" يعني الطريق السريع عبر المدن بمـا فـي ذلـك المداخل والجسور والكباري ومنافـذ تقاطع الطرق وطرق الخدمات.

١. " Expressway " means the cross-town expressway including related approaches, viaducts, bridges, interchange facilities, and service roads.

٢. يقصد بلفظ "دكتور" أي شخص منح درجة الدكتوراه مـا عـدا درجـة الدكتوراه في القانون.

٢. "Doctor" means any one who has been granted a *Doctora* degree but does not include a J. D.

ويساء أحيانا استخدام صيغة "يعنى ويشمل" means and includes بشـكل غير مقبول. ولكي تستخدم هذه الصيغة بشكل صحيح، يجب أولا إعطاء تعريـف كامل للمصطلح المعرّف، ثم إعطاء تعريف جزئي له . وإذا لم تستخدم هذه الصيغة على هذا النحو، فإنها تكون عندئذ خليطا متناقضا ذاتيا يقيد المعنى ويوسعه في نفس الوقت، وهذا أمر غير مقبول[١].

ثالثا- طرق التعريف methods of definition

هناك ست طرق رئيسية وضعها الفقيه "دريدجر" لإعطاء تعريف لمصطلح ما في اللغة القانونية، هي ما يلي[٢]:

---

١ - ibid, p. ٣٦٥.

٢ - Vcrac Crabbe, op. cit., p.p. ١٠٨ – ١٠٩.

١- *التعريف الجامع* *to delimit*

يقصد بذلك توضيح حدود المعنى بدون تغيير المعنى العادي، كما في المثال التالي:

- يقصد بلفظ "الأجور" المقابل الذي يدفعه صاحب العمل للموظف عن العمل الذي يؤديه الموظف لصاحب العمل.

- "Wages" means remuneration paid by an employer to an employee for work performed by the employee for the employer.

٢- *تضييق حدود المعنى* *to narrow*

يقصد بذلك تضييق المعنى العادي للكلمة أو التعبير عن طريق استبعاد أشياء تدخل في غير ذلك من الأحوال ضمن المعنى، كما في المثال التالي:

- يقصد بلفظ "الفاكهة" البرتقال واليوسفي والليمون والليمون الحمضي والموز.

- "Fruit" means oranges, tangarines, lemons, lime and bananas;

٣- *التخصيص* *to particularize*

يقصد بذلك تقييد معنى الكلمة وقصره على شئ خاص بدون تغيير معناه العادي. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

- يراد بلفظ "أفريقي" أحد مواطني زامبيا أو زيمبابوي.

- "African" means a citizen of Zambia or Zimbabwe.

٤. *توسيع المعنى* *to enlarge*

يقصد بذلك تقييد المعنى العادي للكلمة مع إضافة معنى لا يدخل ضمن الاستخدام العادي للكلمة. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

- يعني لفظ "أفريقي" أي شخص يكون

- "African" includes a person either of whose parents is of European

أي من أبويه من أصل أوربي. descent.

٥. *إزالة الشك حول معنى الكلمة* *to settle doubts*

- يقصد بلفظ "أفريقي" كل من يكون أحد أبويه من مواطني زامبيا أو زانيبار أو زيمبابوي، والآخر من أصل أوربي.

- "African" includes a person one of whose parents is a citizen of Zambia, Zanzibar or Zimbabwe and the other parent a person of European descent;

٦. *الاختصار والاختزال* *to abbreviate and shorten*

- يقصد بلفظ "الحركة"، "الحركة من أجل استعادة الديمقراطية".

"Movement" means the Movement for the Restoration of Democracy.

رابعا- مبادئ التعريف

يحدد الفقيه "مارتينيو" أربعة مبادئ هامة ينبغي على الصائغ القانوني الالتزام بها عند إعطاء تعريف لمصطلح ما. وهذه المبادئ هي ما يلي[١]:

١. تجنب إعطاء تعريف لكلمة ما إلا إذا كان معنى هذه الكلمة مهما ويستخدم مرارا في فصل، أو جزء، أو قسم، أو قسم فرعى، أو فقرة في الوثيقة القانونية.

٢. إدراج التعريف في القسم الذي يوجد فيه المصطلح المعرف. وإذا كان المصطلح يستخدم في كل الفصل، يجب وضع قسم التعاريف في الفصل الذي يستخدم فيه المصطلح المعرف.

٣. تجنب تعريف الكلمة إذا كانت تعنى شيئا ما لا يدخل في معناها العادي. ومن ثم، لا ينبغي، مثلا، تعريف كلمة "كلب" بأنها تشمل في معناها كلمة "قطة" ؛ أو تعريف كلمة "صلب" بأنها تشمل في معناها كلمة "سائل".

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p.p. ١٠٦ – ١٠٧.

٤. تجنب إدراج حكم موضوعي في التعريف، كما في المثال التالي:

- "الأوراق القضائية" تعني صحيفة الدعوى أو رد المدعى أو رد المدعى عليه، أو الطلبات، التي يجب الإخطار بها قبل تسليمها إلى المحكمة.	-"Pleading" means a complaint, answer, reply, or motion, which must be served before filing

وفي المثال المذكور أعلاه، يعتبر شرط الإخطار قبل التسليم إلى المحكمة حكما موضوعيا وكان الأجدر وضعه في بند منفصل.

وينصح الفقيه "كريب" باتباع النصائح التالية عند تعريف أي مصطلح[١]:

١. تجنب اللجوء إلى التعريف إلا في الحالات التالية:
أ. إذا كان هناك خروج عن المعنى العادي للكلمة المعرّفة.
ب. لتجنب التكرار غير الضروري.
جـ. توضيح استخدام كلمة غير مألوفة أو جديدة.

٢. يجب ألا يعطى التعريف معنى مصطنعا أو غير طبيعي للكلمة المعرّفة.

٣. يجب ألا يتضمن التعريف أية أحكام موضوعية.

٤. عند تعريف كلمة ما، يجب ألا تستخدم أبدا بمعنى مختلف في نفس القانون.

٥. يجب عدم استخدام كلمات مختلفة للتعبير عن نفس المعنى في نفس القانون.

٦. كلمتا "يعنى" means و "يشمل" includes متعارضتان، ومن ثم، ينبغي عدم استخدامهما معا في صيغة واحدة "يعنى ويشمل" means and includes.

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p.p. ١١٦ – ١١٧.

الفرع الثاني- التعليق علي مادة التعاريف بمشروع القانون

أولا- العبارة الاستهلالية

صيغت مادة التعاريف في مشروع القانون في شكل جملة واحدة تتصدرها العبارة الاستهلالية التالية:

"في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بـ ...أ) العامل ....". وتوضح عبارة "في تطبيق أحكام هذا القانون" أن المعاني الموضحة أمام كل تعريف هي معان اصطلاحية وأن كل كلمة أو عبارة واردة في التعاريف أصبح لها معني محدد فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون. ويقال فيما يتعلق بمادة التعاريف أن القانون هو القاموس الوحيد لما يتضمنه من تعاريف.

وفي رأينا، أن صياغة العبارة الاستهلالية بهذه الطريقة يعوق سلاسة التعبير، فضلا عن أنه يخالف نظام اللغة العربية القائم علي الربط بين حرف الجر "الباء" والاسم المجرور الذي يليه في عبارة "يقصد بـ". كما أن الصياغة الحالية للعبارة الاستهلالية تجعل التعريف جامدا وتضع قيدا مطلقا علي استخدام الكلمة أو العبارة الواردة في التعاريف بمعناها العادي الذي قد يخالف المعني المعرف.

ولذلك، من الأفضل صياغة العبارة الاستهلالية لمادة التعاريف علي النحو التالي: *"في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني الموضحة قرين كل منها، ما لم يقتض سياق النص أو تظهر نية خلافا لذلك."*

ثانيا- تعريف الأجر

في تعريف الأجر، يعرف القانون القائم الأجر بأنه "كل ما يتقاضاه العامل لقاء عمله نقدا مضافا إليه جميع العلاوات أيا كان نوعها وعلي الأخص ما يأتي ...". ويعاب علي هذا النص أنه قصر الأجر على ما يتقاضاه العامل نقدا مما يعني استبعاد أي صور أخرى من صور الأجر، مثل المزايا العينية. ويعاب أيضا علي هذا النص أنه وصف ما يضاف إلى الأجر بلفظ "العلاوات" ثم حدد علي سبيل التخصيص أشكالا لذلك لا يمكن أن تندرج مطلقا تحت لفظ العلاوات، ومثال ذلك، العمولة والوهبة.

وقد عالج المشروع هذا العيب، ونص تعريف الأجر علي ما يلي "كل ما يحصل عليه العامل لقاء عمله ثابتا كان أو متغيرا، نقدا أو عينا. ويعتبر أجرا علي الأخص ما يلي ....". وكما نلاحظ، فإن الصياغة الجديدة قد حاولت تفادي العيبين اللذين أشرنا إليهما. فبدلا من الاقتصار علي تعريف الأجر بأنه كل ما يتقاضاه العامل نقدا، أضاف التعريف كلمة عينا وكذلك عبارة *ثابتا كان أو متغيرا*". وبدلا من إعطاء أمثلة لصور "العلاوات"، أعطي التعريف الجديد أمثلة لصور الأجر، إذ استخدم عبارة "يعتبر أجرا علي الأخص ما يلي". ولنا ملاحظتان علي هذا التعديل:

١- إن الأسلوب المستخدم في تعريف لفظ "الأجر" هو أسلوب التعريف الجامع؛ وبمعني آخر، توضيح كل ما يندرج تحت مسمّي الأجر. ومن طرائق الصياغة المتبعة في هذا النوع من التعاريف، إعطاء عبارة وصفية عامة للفظ المعّرف ثم ذكر أمثلة علي سبيل المثال لا الحصر. ومثال ذلك، تعريف عبارة "القوة القاهرة" بأنها كل حدث يخرج عن نطاق سيطرة الأطراف. ثم يأتي بعد ذلك ذكر صور علي سبيل المثال لا الحصر لأحداث القوة القاهرة. بحيث يمكن أن تندرج، بطريق القياس، أحداث أخرى غير المنصوص عليها صراحة.

ويفترض عند اتباع هذا الأسلوب أن تصاغ العبارة العامة بحيث تعبر عن الشمول ولا تتضمن قيودا تحد من صفة العموم التي تتصف بها. ويفترض أيضا في الأمثلة المشار إليها ألا تخرج عن المعني العام الذي تندرج تحته.

وإذا دققنا النظر في صياغة تعريف "الأجر" في مشروع القانون فإننا سنلاحظ بسهولة أن العبارة التي يفترض أن تتسم بالشمول والعمومية جاءت مقيدة بقيود تحد من شمولها. وبدلا من تقييد العبارة الجامعة "كل ما يتقاضاه العامل لقاء

عمله" في القانون القائم فقط بلفظ "نقدا"، وهذا التقييد كما قلنا كان يعيبها، قيدت العبارة في مشروع القانون بأكثر من لفظ، حيث وصفت الأجر بأنه "ثابتا كان أو متغيرا، نقدا أو عينا". وفي رأينا، إن عبارة "كل ما يحصل عليه العامل لقاء عمله" تكفي وحدها للدلالة علي كل ما يحصل عليه العامل أيا كان نوع ما يحصل عليه أو تسميته.

٢- صيغت العبارة الاستهلالية في المشروع بأسلوب يوحي بإعطاء المعني الكلي للفظ، حيث نصت علي ما يلي "يعتبر أجرا علي الأخص ما يلي". وللوهلة الأولي، قد يسود الانطباع بأن الصياغة الجديدة أفضل، لكن هذا الانطباع يتبدد عندما نكتشف أن الأمثلة المذكورة لا يسري عليها وصف الأجر وإنما تعد من "ملحقات الأجر"، حسب تسمية القانون المدني المصري. فالعلاوة والبدل ليست في حد ذاتها أجرا، وإنما هي من ملحقات الأجر.

وفي رأينا، أنه لتفادي العيوب التي أشرنا إليها أعلاه، يمكن تعريف الأجر علي النحو التالي "كل ما يحصل عليه العامل لقاء عمله. ويدخل في ذلك ما يلي ....".

ثالثا- تعريف الوهبة

من المبادئ المستقرة لصياغة مادة التعاريف أن تقتصر وظيفة التعريف علي شرح المقصود بمعاني الكلمات التي رؤى إدراجها في مادة التعاريف لأي من الأسباب التي شرحناها سابقا. ومن ثم، يجب ألا يتضمن تعريف أي لفظ أي حكم موضوعي حتى ولو كان علي صلة مباشرة باللفظ المعرف.

وفي تعريف لفظ "الوهبة في المشروع تضمن التعريف حكما موضوعيا حيث نص البند ٨ من المادة (١) علي ما يلي:

"ويصدر قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الوزير المعني والمنظمة النقابية المعنية بكيفية توزيع (الوهبة) علي العاملين ...".

وفي رأينا، إن هذا الحكم حكم موضوعي وكان ينبغي فصله عن مادة التعاريف وإدراجه ضمن الباب الذي يتناول الأجور.

رابعا- تعريف الليل

يعَرف لفظ "الليل" في المشروع بأنه *"الفترة ما بين غروب الشمس وشروقها"*.

ويعد هذا التعريف من التعاريف المعجمية. ويقصد بالتعريف المعجمي، كما أسلفنا، التعريف الذي يصف الكلمة بكلمة أخرى تقابلها بطريقة القواميس. ويستخدم التعريف المعجمي في القانون أساسا لتعريف المصطلحات الفنية وليست المصطلحات العادية. وفيما يتعلق بلفظ "الليل"، فإن لهذا اللفظ معنى عاديا أو "فلكيا" وهو "الفترة ما بين غروب الشمس وشروقها"، لكن يمكن أن يكون له معنى فني. وعلى سبيل المثال، فسر لفظ "الليل" في مجال تغليظ عقوبة جريمة السرقة التي ترتكب ليلا، بأنه يعني الظروف التي تماثل الظلمة وما تثيره في النفس من خوف ورهبة.

ويرى البعض أن إدراج هذا التعريف يهدف إلى عدم ترك مجال للاجتهاد بالنسبة لأحكام ساعات العمل والأجور الإضافية والتفتيش الليلي[1]. وبعبارة أخرى، فإن إدراج تعريف للفظ "الليل" بمعناه العادي يعنى سد الطريق أمام من يحاول تفسيره بمعناه الفني.

ومن رأينا أن هذا التعريف لا مبرر له. لأنه يشرح المعني العادي الشائع للفظ. والقاعدة هي تعريف اللفظ حين يرد في القانون بمعناه الفني، وليس العكس. ولو كان لفظ "الليل" استخدم في القانون بمعني اصطلاحي فني، لوجب إدراجه ضمن قسم التعاريف وإعطاؤه ذلك المعني الفني. ومما يؤيد رأينا أيضا أن لفظ "الليل" لا يرد كثيرا سواء في القانون القائم أو في مشروع القانون.

خامسا- ضرورة إدراج تعاريف وتفسيرات للألفاظ المتكررة في القانون

من وظائف التعريف، كما سبق أن أوضحنا، الاختصار. ولهذا الغرض، يستخدم التعريف الاصطلاحي للاختصار. ومثال ذلك، تعريف "وزير القوى العاملة والهجرة" بعبارة "الوزير المختص".

---

١ د. علي عوض حسن، الوجيز في شرح قانون العمل، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص ٧٥.

ومن العبارات التي كان ينبغي إدراج تعاريف لها في مشروع القانون، عبارة *الاتحاد العام لنقابات عمال مصر*". ونظرا لتكرار هذه العبارة مرارا، فإنه كان ينبغي إدراج تعريف لها في مادة التعاريف تجنبا لاستخدام صيغتها الطويلة.

وللغرض نفسه، يمكن إدراج مادة "للتفسير" للاختصار وتجنب استخدام لفظ معين أو عبارة معينة مرارا في القانون. ومثال ذلك، إدراج مادة تفسيرية تنص على أن "كل المواد المحال إليها في هذا القانون تشير إلى مواد هذا القانون، ما لم يرد فيه نص خلافا لذلك." إن هذه المادة من شأنها اختصار كثير من الكلمات كلما تكررت الإشارة إلى مواد في القانون.

المطلب الثاني: الأحكام العامة

<u>المادة (٧)</u>

نص المادة:

"يقع باطلاً كل اتفاق يخالف أحكام هذا القانون ولو كان سابقاً علي العمل به، إذا كان يتضمن انتقاصاً من حقوق العامل المقررة فيه.

ويستمر العمل بأية مزايا أو شروط أفضل تكون مقررة في عقود العمل الفردية أو الجماعية أو الأنظمة الأساسية أو غيرها من لوائح المنشأة، أو بمقتضى العرف.

ويقع باطلاً كل مصالحة تتضمن انتقاصاً أو إبراء من الحقوق الناشئة للعامل عن عقد العمل خلال مدة سريانه أو خلال شهر من تاريخ انتهائه متي كانت تخالف أحكام هذا القانون".

<u>التعليق:</u>

تهدف هذه المادة إلى عدم الإخلال بحقوق العامل والمزايا التي سبق له الحصول عليها. وتنص هذه المادة علي بطلان كل شرط (أو اتفاق) يخالف أحكام هذا القانون ولو كان سابقا علي العمل به. وقد احتار الصائغ في صياغة هذه المادة من ناحية اختيار اللفظ المناسب لما يقع عليه البطلان؛ أهو <u>الشرط</u> (كما في القانون

القائم)، أم الاتفاق (كما في المشروع المقدم من الحكومة)، أم الشرط أو الاتفاق (كما في المشروع الذي أقرته اللجنة المشتركة)؟

ودعونا نطرح السؤال بصورة أخرى: أي من هذه الصياغات الثلاث يحقق هدف الصائغ؟ ولكي نجيب علي هذا السؤال دعونا نفترض وجود عقد عمل سابق لتطبيق القانون الجديد يتضمن حكمين؛ الأول، ينص علي تحديد ساعات العمل بتسع ساعات في اليوم. والثاني، ينص علي تحديد علاوة دورية سنوية بنسبة ١٠% للعامل. في هذه الحالة، يبطل الشرط الذي يحدد ساعات العمل بتسع ساعات يوميا إذا تضمن القانون الجديد حكما يحدد الحد الأقصى لساعات العمل يوميا بثماني ساعات لأن الشرط الأول يتضمن حكما ينتقص من حقوق العامل المقررة في القانون الجديد.

ولكن ما أثر هذا البطلان علي العقد المدرج به هذا الشرط؟ هل يبطل كل العقد بما يعنيه ذلك من إبطال الحكم الثاني المشار إليه أعلاه بتحديد العلاوة الدورية السنوية بنسبة ١٠% في حين أن القانون الجديد حدد الحد الأدنى للعلاوة بنسبة ٧%؟ إن الإجابة علي ذلك هي بالنفي، لأنه حسب نص المشروع يستمر العمل بأية مزايا أو شروط أفضل تكون مقررة في العقد السابق للقانون. ومعني ذلك ببساطة، أن البطلان يقتصر علي الشرط المخالف لأحكام القانون الجديد لكنه لا يمتد إلى العقد ذاته أو إلى غيره من الشروط. ومن ثم، يظل العقد، وكذلك سائر الشروط الأخرى، صحيحا.

وكما نعلم فإن العقد (أو الاتفاق) ما هو إلا مجموعة من الشروط المتفق عليها. وفي ضوء ما شرحناه، قد يتضمن العقد أكثر من شرط لمصلحة العامل، أو أكثر من شرط لغير مصلحته. بل إن العقد قد تكون كل شروطه لغير مصلحة العامل، فهل بطلان شرط ما مخالف لا يسري علي كل الاتفاق إذا كان الاتفاق برمته مخالفا؟ الإجابة، بالقطع، هي أن ما يسري علي الشرط يسري علي الاتفاق كله، حتى ولو كان القانون يتضمن لفظ "الشرط" وليس لفظ "الاتفاق".

وفي ضوء ما تقدم، يتضح لنا أن تعديل لفظ "شرط" إلى عبارة "شرط أو اتفاق"، لم يكن له ما يبرره، بل إن الصياغة القديمة هي الأفضل. لأنه عندما نقول "يقع باطلا كل شرط أو اتفاق ..." قد تفتح هذه الصياغة الباب للجدل بأن الاتفاق برمته يصبح باطلا حتى ولو تضمن الاتفاق شروطا أخرى لمصلحة العامل. وحتى إذا سلّمنا بأن الفقرة الثانية من المادة (٧) في المشروع تقرر صراحة استمرار

العمل بالشروط الأفضل للعامل، فإن إدراج كلمة "الاتفاق" في الموضع المشار إليه أعلاه تثير نوعا من الالتباس الذي يتطلب جهدا في التفسير لا مبرر له.

المادة (٨)

نص المادة:

"إذا تعدد أصحاب العمل كانوا مسئولين بالتضامن فيما بينهم عن الوفاء بالالتزامات الناشئة عن هذا القانون. ويكون من تنازل له صاحب العمل عن الأعمال المسندة إليه كلها أو بعضها متضامناً معه في الوفاء بجميع الالتزامات التي تفرضها أحكام هذا القانون".

التعليق

يهدف المشرع من وراء هذا النص إلى ضمان حصول العامل علي حقوقه في حالة العمل لدي شركاء متضامنين يكون لكل منهم صفة صاحب العمل، أو تنازل صاحب العمل للغير عن بعض أو كل أعماله. إذ إن العامل في هذه الحالة قد يصعب عليه الحصول علي حقوقه إذا تهرب كل شريك أو من تنازل له صاحب العمل بحجة أنه لم يرتبط بالعامل.

وفي هذه الحالة يكون العامل دائنا؟ ويكون أصحاب العمل ومن يتنازلون لهم مدينين. وطبقا للمادة (٢٧٩) مدني، لا يكون التضامن بين المدينين إلا بنص أو بناء علي قانون. وبالتالي، إذا لم يدرج المشرع هذا النص في القانون، فلن يستطيع العامل الحصول علي حقوقه.

وبداية، نلاحظ أن نص المشروع جاء مشابها بدرجة كبيرة لنص القانون الملغي ١٩٥٩/٩١، والذي حل محله القانون القائم ١٩٨١/١٣٧. ومعنى ذلك ببساطة أنه بعد حوالي عشرين سنة من تطبيق القانون القائم، عدنا مرة ثانية إلى الصياغة القديمة التي كان معمولا بها حتى سنة ١٩٥٩!!

وإذا نظرنا إلى صياغة هذه المادة، نجد أنها صيغت في صورة جملتين، كل منهما تتضمن قاعدة قانونية. وفي الجملة الأولي، المخاطب بالقاعدة هم أصحاب العمل، بينما في الجملة الثانية، المخاطب بالقاعدة هو من يتنازل له صاحب العمل.

وقد يوحي ذلك للوهلة الأولي باختلاف القاعدة، أو باختلاف الأثر المترتب علي القاعدة. لكننا نجد أن القاعدة واحدة في الجملتين وهي تضامن المدينين. والسؤال، إذن، لماذا صيغت قاعدة (أو فكرة) واحدة في صورة قاعدتين (أو فكرتين)؟ ولماذا اختلف المخاطب بالقاعدة في كل من الجملتين؛ مرة "أصحاب العمل" ومرة "من تنازل له صاحب العمل متضامنا مع صاحب العمل"؟

ودعونا نمعن النظر في صياغة الجملتين. في الجملة الأولي، أصحاب العمل مسئولون عن الوفاء "بالالتزامات الناشئة عن هذا القانون". وفي الجملة الثانية، من يتنازل له صاحب العمل مسئول معه في الوفاء "بجميع الالتزامات التي تفرضها أحكام هذا القانون". فلماذا عدم الثبات في التعبير عن نفس المعني؟ لماذا أضيفت كلمة "جميع" قبل كلمة "الالتزامات"، وكلمة "أحكام" قبل عبارة "هذا القانون" في الجملة الثانية بينما خلت منهما الجملة الأولي؟ ويمكن استنتاج أن السبب ربما كان لتجنب تكرار نفس العبارة في الجملتين.

وإذا نظرنا إلى التركيبة اللغوية لكل جملة، فإننا سندرك علي الفور اختلاف التركيبة؛ إذ بينما صيغت الجملة الأولي في شكل جملة شرطية صيغت الثانية في شكل جملة عادية. وكما أوضحنا، فإن كلتا الجملتين تقرران قاعدة واحدة؛ أي أن وظيفتهما واحدة، فلماذا اختلفت التركيبة؟

ومن منظور الصياغة، يعني اختلاف الأسلوب والكلمات والتراكيب عدم ثبات التعبير. ويعني ثبات التعبير، استخدام لفظ موحد للإشارة إلى نفس الشخص أو الشيء داخل الوثيقة القانونية. ويجب أن تكون الإشارات إلى نفس الأشخاص أو الأشياء أو حتى الأفعال ثابتة وموحدة في كل الوثيقة. فلا يصح، مثلا، استخدام لفظ "المحبوس" و"المسجون" و"المعتقل" و"المقبوض عليه" في نفس القانون للإشارة إلى نفس الشخص.

وفي هذه الخصوصية، بالذات، تختلف اللغة القانونية عن اللغة العادية، إذ إنه بينما يؤدي تنويع اللفظ في اللغة العادية إلى لباقة التعبير، فإن ذلك قد يؤدي في اللغة القانونية إلى آثار مأساوية، إذ قد يفسر استخدام لفظين مختلفين للإشارة إلى نفس الشخص أو الشيء في نفس الوثيقة على أنه اختلاف في معنى المشار إليه. ومن ثم، إذا كان المطلوب في اللغة العادية هو التضحية بالوضوح من أجل جمال التعبير، فإن المطلوب في اللغة القانونية هو التضحية بكل شيء في سبيل الوضوح.

وفي قضية "هاردلي ضد بيركس" (١٨٦٦) كتب القاضي بلاكبيرن: *"إن من القواعد العامة لصياغة الوثائق القانونية منذ أقدم العصور قاعدة تعلمناها عندما كنا مازلنا في مرحلة الدراسة وهى ألا نغير شكل الكلمات ما لم نكن ننوي تغيير المعنى"*[١].

ومن المؤكد، عند حدوث خلاف حول تفسير نص يتضمن استخدام لفظين مختلفين للإشارة إلى نفس الشخص أو الشيء، أن المحكمة ستتساءل: لماذا إذن استخدام لفظ مختلف إذا كان اللفظان بنفس المعنى؟ ومن المؤكد أيضا أن المحكمة لن تبتلع بسهولة حجة لباقة التعبير!

وإلى جانب ثبات التعبير، هناك مبدأ آخر من مبادئ حسن السبك في الصياغة القانونية؛ وهو مبدأ عدم تناول الفكرة الواحدة في أكثر من جملة. وبمعني آخر، تخصيص جملة واحدة للفكرة الواحدة. وإذا عدنا إلى صياغة المادة (٨) فإننا سنجد أنها، كما سبق أن ذكرنا، تخصص جملتين لفكرة واحدة هي تضامن المدينين فضلا عن استخدام ألفاظ وتراكيب مختلفة.

وفي رأينا، يمكن ضبط صياغة هذه المادة بإعادة صياغتها على النحو التالي: "إذا تعدد أصحاب العمل أو تنازل صاحب العمل للغير عن بعض أو كل أعماله، كان أصحاب العمل، في حالة التعدد، وصاحب العمل ومن يتنازل إليه، في حالة التنازل، مسئولين بالتضامن فيما بينهم عن الوفاء بالالتزامات الناشئة عن أحكام هذا القانون". ومن مزايا هذه الصياغة:

١) أن الحكم صيغ في جملة واحدة لأنه يعكس فكرة واحدة.
٢) أن المخاطب في الحالتين أصبح هو صاحب العمل في المقام الأول.
٣) توحيد التعبير وتجنب التكرار.

---

١ - Elmer Doonan, op. cit., p. ١٠٧.

المادة (٩)

نص المادة:

"لا يمنع حل المنشأة أو تصفيتها أو إغلاقها أو إفلاسها من الوفاء بجميع الالتزامات الناشئة طبقا للقانون".

ولا يترتب علي إدماج المنشأة في غيرها أو انتقالها بالإرث أو الوصية أو الهبة أو البيع-ولو كان بالمزاد العلني- أو بالنزول أو الإيجار أو غير ذلك من التصرفات، إنهاء عقود استخدام عمال المنشأة ويكون الخلف مسئولا بالتضامن مع أصحاب الأعمال السابقين عن تنفيذ جميع الالتزامات الناشئة عن هذه العقود".

هناك ثلاث ملاحظات علي الصياغة اللغوية لهذه المادة. الأولي تتعلق بعبارة "جميع الالتزامات الناشئة طبقا لأحكام القانون". وتتعلق الملاحظة الثانية بتركيبة الجملة. أما الملاحظة الثالثة فتتعلق بمدي توفر العناصر الرئيسية للجملة التشريعية في صياغة الفقرة الأولي من هذه المادة.

وفيما يتعلق بالملاحظة الأولي، ذكرت المذكرة الإيضاحية للمشروع المقدم من الحكومة، أن الاتجاه كان يميل في البداية لحذف الفقرة الأولي الواردة بالمادة (٩) من القانون القائم باعتبار أنه بمجرد انقضاء المنشأة فلا يمكن أن تستمر في تحمل الالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون: ولذلك، رؤى أن الالتزامات التي من المتصور أن تلتزم بها المنشأة في هذه الحالة هي تلك التي اكتمل نشوؤها قبل انقضاء هذه المنشأة، أما غير ذلك من الالتزامات فلا محل للالتزام بها.

وإذا قارنا عبارة "جميع الالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون" الواردة في القانون القائم بالتعديل الذي أدخل إليها وهو "الناشئة طبقا لأحكام القانون"، نجد أن العبارة قبل التعديل أكثر وضوحا، إذ قد يفهم من عبارة "طبقا لأحكام القانون" أنها تشير إلى القانون علي إطلاقه. وإذا كان ذلك هو فعلا قصد الصائغ، فكيف يمكن عقلا تحديد هذه الالتزامات؟ وإذا كان القصد من التعديل هو تعديل عبارة "الالتزامات المنصوص عليها في ..." إلى "الالتزامات الناشئة طبقا لأحكام ..."، فإن من الضروري تعديل التعديل بحيث تصاغ العبارة كما يلي "طبقا لأحكام هذا القانون".

وفيما يتعلق بالملاحظة الثانية الخاصة بتركيبة الجملة، نجد أن شبه الجملة الجار والمجرور "*من الوفاء بـ*...." مقدم علي الفاعل في الصياغة الواردة بالقانون القائم وكذلك الصياغة المقترحة في المشروع المقدم من الحكومة حيث نصت الفقرة الأولي علي ما يلي "لا يمنع من الوفاء بجميع الالتزامات .... حل المنشأة ..." بينما عدلت هذه الصياغة في المشروع المقدم من اللجنة إلى الترتيب العادي للجملة وأصبحت الجملة "لا يمنع حل المنشأة .. من الوفاء...".

ومن ناحية قواعد اللغة، تعد الصياغتان صحيحتين. أما من ناحية حسن السبك فالأولي أن توضع الكلمات المرتبطة من حيث المعني في وضع متجاور بقدر الإمكان. وعلي سبيل المثال، يوضع الفعل بجوار الفاعل لأنهما يمثلان معا وحدة واحدة، إذ لا يتصور حدوث فعل بمعزل عن فاعل. وللسبب نفسه لا يوضع المفعول به بمنأى عن الفاعل والفعل. ولتحقيق هذا الهدف، يلجأ الصائغ الماهر إلى استخدام أسلوب التقديم والتأخير inversion عندما يحدث تباعد بين هذه العناصر نتيجة لطول عبارة أي منهم؛ ومثال ذلك، أن يقدم المفعول علي الفاعل، كما في الأمثلة التالية:

١. "يعد عملا تجاريا:
أ- شراء المنقولات ......" (م ٤ ، ق م ت)

٢. "يعتبر تدليسا السكوت عمدا عن واقعة ...." (م ١٢٥-٢ ، ق م م)

٣. "تعتبر بيوعا عقود التوريد التي ......" (م ٣ ، اتفاقية فيينا بشأن عقود البيع الدولي للبضائع ، لسنة ١٩٨٠)

وإذا كان لابد من الفصل بين الفاعل والفعل ، يجب ألا يتجاوز هذا الفصل عشر كلمات، وذلك لأن ذاكرتنا قصيرة الأجل تحتفظ بدقة بسبعة بنود (مثل أرقام التليفونات أو الأشياء المادية مثل السيارات أو المارة في تقاطع طريق والأرقام العشرية، والكلمات أحادية المقطع، الخ.). ويشار أحيانا إلى هذه الظاهرة المتعلقة بالذاكرة باسم "رقم ٧ السحري + أو - ٢". ومن ثم، يجب أن تكون هناك "قفلة" closure لكل مجموعة من ٧ كلمات في الجملة[١].

---

[١] - ibid, p. ٦٨.

ونحن نقرأ ونتذكر الأشياء في مقاطع، ولذلك تكتب أرقام بطاقات تحقيق الشخصية وأرقام التليفونات، وغيرها مجزأة في مقاطع حتى يسهل تذكرها، ومعنى ذلك أن هناك "قفلة" باستمرار لكل مقطع.

ومثال ذلك أيضا صياغة المادة (٦). وتتضمن المادة (٦) فقرتين؛ الجملة الأولي في الفقرة الأولي تنص علي ما يلي "تعفي من الرسوم القضائية في جميع مراحل التقاضي الدعاوى الناشئة عن ....". بينما صيغت جملة الفقرة الثانية كما يلي: "وتعفي الفئات المشار إليها في الفقرة السابقة من ...".

وفي الجملة الأولي، يتكون نائب الفاعل "الدعاوى" وما يتصل به من ١٦ كلمة، وبالتالي لزم أن يتقدم عليه شبه الجملة الجار والمجرور وما يتعلق به (٧ كلمات). أما في الجملة الثانية، جاء نائب الفاعل في مكانه الطبيعي متقدما علي جملة الجار والمجرور لأن نائب الفاعل "الفئات" وما يتصل به مكون من(٦ كلمات)، بينما شبه الجملة الجار والمجرور وما يتعلق به يتكون من ١٨ كلمة.

ونعود مرة أخرى إلى المادة (٩). وطبقا للمشروع المقدم من الحكومة، كانت الفقرة الأولي تنص علي ما يلي: *"لا يمنع من الوفاء بجميع الالتزامات الناشئة طبقا للقانون، حل المنشأة أو تصفيتها أو إغلاقها أو إفلاسها"*. وأثناء مناقشة هذه الصيغة أمام مجلس الشورى، استوقفت هذه الصياغة نظر العضو الأستاذ/صلاح منتصر واقترح تعديل الصياغة بحيث يتقدم نائب الفاعل وما يتصل به (٨ كلمات) علي شبه الجملة الجار والمجرور وما يتعلق به (٩ كلمات) علي أساس أنه لم يعد هناك مبرر للتقديم والتأخير. ولذلك، عدلت الصياغة في المشروع الذي أقره مجلس الشورى إلى ما يلي: "لا يمنع حل المنشأة أو تصفيتها أو إغلاقها أو إفلاسها من الوفاء بجميع الالتزامات الناشئة طبقا لأحكام القانون". ونلاحظ في هذه الصياغة المعدلة أن عدد كلمات نائب الفاعل (٨ كلمات) تعادل تماما عدد كلمات شبه الجملة الجار والمجرور (٨ كلمات)، ومن ثم، احتفظت الجملة بترتيبها العادي.

وفيما يتعلق بالملاحظة الثالثة وهي مدي توفر العناصر اللازمة للجملة التشريعية في صياغة المادة (٩)، يري الفقيه "جورج كود"، وهو من أوائل من كتبوا عن موضوع الصياغة التشريعية، أن الجملة التشريعية تتكون من، أو يجب أن يتوفر فيها، أربعة عناصر رئيسية؛ هي:

١. المخاطب بالحكم القانوني legal subject
٢. الفعل القانوني legal action
٣. وصف الحالة التي يسري عليها الحكم القانوني case description،
٤. الشروط التي ترد علي الحكم القانوني conditions[1].

ورغم أن تحليل كود للجملة التشريعية قد لا ينطبق بشكل كاف علي كل الجمل التشريعية، فهو ذو قيمة كبيرة لا سيما بسبب الاهتمام الذي يوليه لتركيبة الجملة وترتيب العبارات المقيدة للمعني في أفضل موقع لها[2].

ويقصد بالفاعل القانوني legal subject الشخص الذي يخول حقا أو امتيازا أو سلطة أو يفرض عليه التزامُ أو مسئولية. وفي رأي كود: " لا يمكن تخويل أي حق أو امتياز أو سلطة، ولا يمكن فرض أي التزام أو مسئولية إلا علي شخص ما." ويعتبر الشخص الذي يجوز له أو لا يجوز له؛ أو يجب عليه أن يفعل أو لا يفعل شيئا ما؛ أو يخضع لشيء ما، هو الفاعل القانوني legal subject [3].

وغالبا ما يكون الفاعل القانوني اسما noun أو ما يعادل الاسم. وفي الصياغة التشريعية، يكون الفاعل القانوني هو الشخص الذي يفرض عليه الالتزام أو يخول السلطة أو الحق أو الامتياز. ومع ذلك من الضروري التفريق بين الفاعل في الجملة العادية والفاعل في الجملة التشريعية، الذي يشار إليه غالبا باسم "الفاعل القانوني" legal subject. ويوضح لنا المثال التالي الفرق بين الفاعل القانوني والفاعل في الجملة العادية:

١. يدفع المستأجر الأجرة في غضون الأسبوع الأول من كل شهر.	١. Tenant shall pay the rent within the first week of each month.
٢. يجب أن يكون الإخطار مكتوبا.	٢. A notice must be in writing.

---

١ - Elmer Doonan, op. cit., p. ١٣٨

٢ - V. K. Bhatia, op. cit., pp. ٥-٦

٣ - Elmer Doonan, op. cit., p. ١٤٠

وفي المثال (١) المذكور أعلاه، يعتبر الفاعل العادي في الجملة "المستأجر" Tenant هو نفسه الفاعل القانوني الذي يقع عليه الالتزام. أما في المثال (٢)، لا يعتبر الفاعل العادي في الجملة "الإخطار" notice هو الفاعل القانوني؛ أي الشخص الذي يقع عليه الالتزام.

ووفقا للتعريف المذكور أعلاه، يشترط أن يكون الفاعل شخصا (لاسيما إذا كان المطلوب هو فرض التزام ما أو تخويل حق ما) لأنه لا يمكن تحميل التزام أو واجب؛ أو تخويل حق أو امتياز أو سلطة لجماد أو حيوان. ومن ثم، لا يمكن أن يكون الفاعل القانوني، مثلا، كلبا a dog. كما في المثال التالي:

- يحظر دخول الكلاب إلى المتنزهات العامة ما لم تحمل ترخيصا بذلك.	- A dog shall not enter a public park unless it wears a dog's licence.

فالكلب لا يستطيع القراءة ولا يمكن تحميله بالتزام يعاقب على مخالفته. والأصح أن يصاغ الحكم في الجملة المذكورة أعلاه كما يلي:

- يحظر على أي شخص اصطحاب الكلاب إلى المتنزهات العامة ما لم يحمل الكلب ترخيصا بذلك.	- A person shall not bring a dog into a public park unless the dog wears a dog's licence.

وقد يكون الفاعل القانوني المطلوب تحميله بالتزام ما أو تخويله حقا ما، شخصا طبيعيا physical person أو اعتباريا juristic person .

ومن الضروري أن يتم التعبير بوضوح عن الفاعل في الجملة، ومن ثم، يجب تحديد الشخص المخاطب بالحكم القانوني بشكل واضح.

ويقصد بالحالة case تحديد الأوضاع والظروف التي ينطبق عليها حكم ما والتي يؤدي تحديدها بوضوح في الجملة إلى جعل القانون أكثر وضوحا ودقة. ويعتبر تحديد الحالة وإدراجها في الحكم القانوني جانبا هاما من عمل الصائغ

القانوني[١]. ويساعد وصف الحالة علي تحديد الأوضاع التي يكون فيها الحكم القانوني نافذا.

وينصح الفقيه "كود" بضرورة التعبير عن الحالة في بداية الجملة لأن كتابة حكم يوحي بأن تطبيقه سيكون عاما ثم تقييد هذا الحكم بعبارات مقيدة للمعنى أو عبارات شرطية من شأنه أن يضلل القارئ، إذ إن القارئ لن يكتشف إلا في نهاية الجملة ما إذا كان هذا الحكم واجب التطبيق أم لا، وإذا اكتشف أن الحكم غير واجب التطبيق فإنه سيكون قد أضاع وقته. ويقول كود: "كلما كان المقصود من القانون ألا يسري إلا في ظروف معينة، فإن هذه الظروف يجب وصفها قبل التعبير عن أي جزء آخر من التشريع"[٢]. ويضيف كود قائلا: "لو أن هذه القاعدة قد روعيت لأمكن تجنب تسعة أعشار العبارات الشرطية provisos والعبارات المقيدة للمعنى التي تشوه القانون".

وفى تحليله التطبيقي لقانون الإسكان الإنجليزي لسنة ١٩٨٠ (الذي يتضمن مائة ألف كلمة)، لاحظ "بهاتيا" أن عبارة where-clause تأخذ موقعا ثابتا داخل الجملة، حيث تأتى في أغلب الأحوال في بداية الجملة القانونية. ووفقا للتحليل الذى أجراه "بهاتيا"، فإنه من بين ١٣٩ حالة استخدمت فيها عبارة وصف الحالة، اتخذت ١٢٢ عبارة مواقعها في بداية الجملة[٣].

والآن، دعونا ننظر إلى الصياغة اللغوية للفقرة الأولي من المادة (٩) لمعرفة مدي انطباق تحليل كود علي صياغة هذه الفقرة من ناحية توفر العناصر الأربعة الرئيسية لصياغة الجملة التشريعية. وقبل تحليل صياغة هذه الفقرة، من الضروري أن نحدد الهدف التشريعي منها أولا.

ووفقا لما ذكره السيد المستشار/عبد الرحيم نافع، مقرر اللجنة المشتركة، أمام مجلس الشورى في الجلسة المنعقدة صباح الأحد ١٠ من مارس ٢٠٠٢، فإن هذه الفقرة تهدف إلى "حفظ حق العامل عند إفلاس صاحب العمل، بحيث يُحفظ هذا

---

١ - Vcrac Crabbe, op. cit., p. ٧٥

٢ - Elmer Doonan, op. cit., p. ١٤٣.

٣ - V. K. Bhatia, op. cit., p.

الحق طبقا للالتزامات التي كانت قائمة بين العامل وصاحب العمل، ويكون للعامل التدخل في التفليسة أو التصفية بالقدر الذي له الحق فيه وفقا للعقد القائم بين العامل وصاحب العمل. أما إذا سكت التشريع، سقط حق العامل في التدخل مع إجــراءات التفليسة".

وبعبارة أخرى، فإن الهدف التشريعي من هذه الفقرة هو حفظ حق العامــل في مواجهة الدائنين الآخرين لصاحب العمل وذلك في حالة حل المنشأة أو تصفيتها أو إغلاقها أو إفلاسها. وإذا قارنا هذا الهدف بنص المادة (٦)، فإننا سنجد أن المادة (٦) لم تحفظ فحسب حق العامل في مواجهة الدائنين الآخرين لصاحب العمل، وإنما أعطت للمبالغ المستحقة للعامل أو المستحقين عنه حق امتياز علي جميــع أمــوال المدين. لكن المادة (٦) لم تحدد لنا الحالة التي يسري فيها هذا الحق.

وثمة ملاحظة أخرى، وهي أن الفقرة الأولي من المادة (٩) تتحــدث عــن حالة انتهاء وجود منشأة صاحب العمل إما بسبب الحل أو التصفية أو الإغــلاق أو الإفلاس. وبالتالي لن يكون هناك خلف لصاحب العمل، وإنما هناك دائنون لصاحب العمل.

ومن الناحية الفنية للصياغة اللغوية للفقرة الأولي من المادة (٩)، لا يحــدد النص صراحة المخاطب بالحكم القانوني. ومرة أخرى، تنص الفقرة الأولي علي ما يلي: "*لا يمنع حل المنشأة أو .... من الوفاء بجميع الالتزامات* ..."، فمن الذي سيفي بالالتزامات؟ إن النص لا يحدد ذلك صراحة. وبعبارة أخرى، لا تحدد هذه الصياغة الفاعل القانوني (أو المخاطب بالحكم القانوني). ويجب هنا أن نفرّق بــين الفاعــل العادي في الجملة "حل المنشأة" والفاعل القانوني وهو، كما أوضــحنا، المخاطــب بالحكم القانوني.

لكل ما تقدم، يري الباحث أن هذه الفقرة لا لزوم لها في المادة (٩)، ومن الأفضــل إدماجها في المادة (٦) بحيث تبدأ المادة (٦) كما يلي: "في حالة حــل المنشــأة أو تصفيتها أو إغلاقها أو إفلاسها أو انتهاء وجودها لأي سبب، تكون للمبالغ .....".

المبحث الثالث
التعليق على بعض المواد
التي أثير الجدل حولها

المادة (١٤)

"لصاحب العمل الحق في تعيين من يقع عليه اختياره، فإذا لم يكن المرشح من بين الحاصلين علي شهادة القيد المشار إليها في المادة (١٢) من هذا القانون، وجب عليه قيد اسمه خلال خمسة عشر يوما من إلحاقه بالعمل".
"ويجوز لصاحب العمل أن يستوفي احتياجاته .... ممن ترشحهم الجهة الإدارية المختصة ..مراعية أسبقية القيد".

أثناء مناقشة هذه المادة في مجلس الشورى، تساءل العضو الدكتور علي لطفي "إذا كان يجوز لصاحب العمل أن يستوفي احتياجاته ممن ترشحهم جهة الإدارة، فلماذا نضع هذا الحكم؟ وهل هو أصلاً محرم عليه؟ ... وهل لو حذفنا هذه الفقرة لا يكون من حق صاحب العمل أن يعين من يقع عليه اختياره؟

وقد رد المقرر بأن "بقاء النص مقصود به الفقرة الأولي ... أي، هذه الفئة التي لم تحصل علي الشهادة ... وليس محرما (علي صاحب العمل أن يعين من يختاره)، ولكن علي أساس أننا ألزمنا كل راغب في العمل بأن يقيد اسمه. فإذا سكتنا عن أحقيته في تقرير ضم عمال من غير هؤلاء فربما أصبح مسئولا عن تعيين الغير".

وقال العضو المستشار جمال التهامي "إن كلمة "يجوز" لا تفرض أي التزام علي صاحب العمل ....، واقترح بدلا من ذلك أن يكون النص "علي صاحب العمل أن يستوفي احتياجاته ... ممن ترشحهم الجهة الإدارية المختصة .... بنسبة لا تقل عن ٥٠% من احتياجاته مع مراعاة أسبقية القيد".

وقد عقب الوزير علي هذا الاقتراح قائلا "إن ذلك يتناقض تماما مع الاتفاقيات الدولية ويخالفها، فلا إجبار لصاحب العمل علي أن يقبل عاملا معينا، ولا إجبار للعامل علي العمل لدي صاحب عمل معين".

وقال العضو المستشار رجاء العربي "إن أهم نقطة موجودة في الفقرة هي أننا نقول لصاحب العمل "راع الأسبقية"، فعندما يتم التعيين عن طريق مكتب العمل، لا يجرى اختيار بل تراعي أسبقية القيد الموجود."

وقال العضو الدكتور شوقي السيد "إن هناك حرية في التعاقد. إن القيد واجب، إنما في الاستخدام والتعيين والتعاقد، فهذه مسألة حرية بنسبة ١٠٠%".

واقترح الأستاذ/صلاح منتصر تعديل الصياغة إلى "لصاحب العمل الحق في تعيين من يقع عليه اختياره، فإذا لم يكن المعين ....." بدلا من عبارة "إذا لم يكن المرشح". لأن النص المقترح يوجد به عدم تناسق بين عبارة "الحق في تعيين" وعبارة "إذا لم يكن المرشح".

واقترح العضو المستشار عبد الرحمن فرج استبدال عبارة "من وقع عليه الاختيار" بكلمة "المرشح".

واقترح العضو الدكتور أنور رسلان عبارة "إذا لم يكن من عينه من بين الحاصلين...." بدلا من كلمة "المرشح".

وعقب الوزير علي ذلك قائلا بأن عبارة "من عينه" ستجعل الأساس هو التعيين. إذن كل الناس ستقوم بالتعيين ولن تحضر شهادة ....".

وقد انتهي مجلس الشورى إلى الموافقة علي المادة (١٤) كما هي.

- ***التعليق***

هناك قاعدة بسيطة في علم الصياغة القانونية؛ وهي أنه إذا فهم اثنان النص بطريقة مختلفة، وجب تغيير الصياغة. فما بالنا بخمسة من المشهود لهم بالعلم والخبرة الطويلة (*الدكتور علي لطفي، المستشار جمال التهامي، الأستاذ صلاح منتصر، المستشار عبد الرحمن فرج، الدكتور أنور رسلان*) يرون عدم اتساق صياغة النص. أليس في هذا وحده دليلُ علي أن النص بحاجة إلى ضبط؟ وما بالنا بالشخص العادي الذي يخاطبه القانون إذا كان خمسة من أهل العلم والخبرة قد استوقفتهم عبارة النص وطلبوا تعديلها؟

وإذا كان الهدف التشريعي، وفقا لما قاله السيد الوزير، هو إعطاء الحق لصاحب العمل في تعيين من يقع عليه اختياره، فلماذا نخشى من عبارة "من عينه" بدلا من كلمة "المرشح"؟ وهل عبارة "من عينه" هي التي ستغري صاحب العمل بتعيين أي شخص من غير المقيدين بمكاتب العمل. بينما لن تغريه عبارة "له الحق في تعيين"؟

إن أغلب مشاكل الصياغة القانونية تنشأ نتيجة لنوايا ذاتية للصائغ لا يريد الإعراب عنها صراحة في النص، فتكون النتيجة إما الغموض أو الالتباس أو عدم ثبات التعبير. وفي النقطة محل المناقشة، إذا كان هدف الصائغ أصلا هو عدم إغراء صاحب العمل علي تعيين عاملين من غير الحاصلين علي شهادة القيد، فعليه أن يبحث عن وسائل أخري مباشرة تحقق له ذلك، ولكن ينبغي عدم الخلط بين هذا الهدف وهدف آخر؛ هو إعطاء الحق لصاحب العمل في أن يعين من يشاء سواء اختاره من بين المقيدين أم لا.

وثمة نقطة أخرى تتعلق أيضا بالإفصاح عن نية الصائغ؛ وهي ضرورة مراعاة أسبقية القيد بقائمة المقيدين. فمن المطلوب منه مراعاة أسبقية القيد؟ قد يتبادر إلى الذهن للوهلة الأولي أن المقصود بذلك هو صاحب العمل. لكن حسنا فعل السيد الوزير عندما أوضح أن صاحب العمل غير ملزم بأن يختار ممن تشملهم قائمة المقيدين، وإنما الإلزام هنا يقع علي الجهة الإدارية المختصة بأن ترشح لصاحب العمل طبقا للدور، ولصاحب العمل أن يختار من يراه كفئا وألا يختار من لا يراه كفئا. وهذا المعني، في رأينا، يتسق مع النص، لأنه إذا كنا قد أعطينا صاحب العمل الحق في أن يختار من غير المقيدين بالقائمة، فمن باب أولي علينا أن نعطيه هذا الحق بالنسبة للمقيدين بالقائمة.

إذن الجهة الإدارية هي الملزمة بمراعاة أسبقية القيد عند ترشيحها العامل من بين المقيدين بالقائمة. فلماذا نخلط بين حق صاحب العمل في أن يعين من يشاء وأمور تنظيمية المخاطب فيها أصلا هو الجهة الإدارية المختصة؟ أليس من المناسب الفصل بين الأمرين؟

وثمة نقطة أخرى تتصل بمسألة قيد العامل بقائمة الراغبين في العمل؛ وهي أن المشروع ألزم العامل بأن يقيد اسمه لدي الجهة الإدارية المختصة بعد أن كان ذلك جوازيا في القانون القائم، إذ بعد أن كانت المادة (١٦) تنص علي ما يلي "لكل قادر علي العمل وراغب فيه أن يتقدم لقيد اسمه .." عدلت في المشروع وأصبحت

كما يلي "علي كل قادر علي العمل.....". وفي تعقيبه علي هذا التعديل أمام مجلس الشورى، قال الوزير إننا أردنا أن نعطي شيئا من الوجوبية من أجل عملية الإحصاءات لأنه لا أحد يذهب ليقيد نفسه في مكاتب العمل".

إذن، الهدف التشريعي هو إلزام كل راغب في العمل بأن يقيد اسمه لدي الجهة الإدارية المختصة. وكما سبق أن أوضحنا، إنه لا يمكن إجبار العامل علي العمل. لكن نص المادة (١٢) بعد التعديل يلزم من يرغب في العمل أن يقيد اسمه. وفي رأينا، إن صيغة الإلزام هنا مستخدمة في غير محلها. لأن الإلزام يقتضي النص علي عقوبة علي من يخالفه. فكيف نعاقب من يرفض قيد اسمه؟ فضلا عن أن الإلزام يقع علي من يرغب في العمل، وليس علي كل عامل لا يعمل.

وفي رأينا، يجب التفريق بين ثلاث صيغ رئيسية من الصيغ الآمرة؛ هي صيغة "الإلزام" وصيغة السلطة التقديرية "الجواز" وصيغة "الاشتراط". ولكل صيغة من هذه الصيغ قواعد وأصول لصياغتها.

ففي صيغة الإلزام، يجب أن يكون الإلزام مقرونا بعقوبة علي من يخالفه. ومثال ذلك، إلزام صاحب العمل في الفقرة الأولي من المادة (١٥) من المشروع بأن يرسل إلى الجهة الإدارية المختصة بيانا مفصلا بعدد العمال الموجودين لديه. ولذلك، تنص المادة (٢٤١) علي معاقبة من يخالف ذلك بغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه.

ولكن في صيغة الجواز (أي إعطاء السلطة التقديرية)، لا تفرض عقوبة علي من يخالف النص لأن الفعل مرهون بالسلطة التقديرية للمخاطب بالقانون، فإن شاء فعل، ،إن شاء لم يفعل. ومثال ذلك، صياغة المادة (١٦) في القانون القائم والتي تنص علي ما يلي "لكل قادر علي العمل وراغب فيه أن يتقدم لقيد اسمه". وبالتالي، لا توجد عقوبة علي من لا يقيد اسمه.

أما صيغة الاشتراط، فيقصد بها الصيغة التي تفيد أن هناك متطلبا ما ينبغي عمله لكي يتحقق الفعل القانوني. ومثال ذلك ما يلي:

> يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين ، وأن يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية ، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية . (م ٧٥ من الدستور المصري)

يشترط فيمن يعين وزيرا أو نائب وزير أن يكـون مصـريا .... (م ١٥٤ من الدستور المصري)

وفي رأينا، إن صيغة الاشتراط هي أصلح صيغة لتحقيق الهدف التشريعي من نص المادة (١٢). وبالتالي، يمكن صياغة المادة علي النحو التالي "*يشترط فيمن يعين لدي صاحب العمل أن يكون اسمه مقيدا ضمن قائمة الـراغبين فـي العمـل بالجهة الإدارية المختصة التي يقع في دائرتها محل إقامته*". وما دمنا لا نسـتطيع إجبار من يرغب في العمل علي قيد اسمه، فإن أقصي ما يمكن عمله هو أن نشترط عليه أن يقيد اسمه إذا كان يرغب في العمل.

ومرة أخرى، نقول إنه ينبغي الفصل بين النية الذاتيـة للمشـرع والـنص المكتوب الذي سيتم العمل به. فإذا كنا لا نستطيع إلزام من يرغب في العمل بقيـد اسمه، فلا يجب صياغة النص بصيغة الإلزام.

المادة (٧١):

" تشكل بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الجهـات المعنيـة لجـان ذات اختصاص قضائي من:

- *اثنين من القضاة تكون الرئاسة لأقدمهما وفقاً للقواعد المقررة بقانون السلطة القضائية.*
- *مدير مديرية القوي العاملة والهجرة المختص أو من ينيبه.*
- *عضو عن اتحاد نقابات عمال مصر.*
- *عضو عن منظمة أصحاب الأعمال المعنية.*

وتختص هذه اللجنة دون غيرها بالفصل في المنازعات الفردية الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون

وتفصل اللجنة في النزاع المعروض عليها خلال ستين يومـاً مـن تـاريخ عرضه عليها.

وعلي اللجنة أن تفصل في طلب فصل العامل أو إنهاء عقده خلال خمسـة عشر يوماً من تاريخ أول جلسة ويكون قرارها نهائياً فإذا رفضت الطلـب ألزمت صاحب العمل بإعادة العامل إلى عمله وأن يؤدي إليه ما لم يصرف له من مستحقات وإلا اعتبر عدم إعادته فصلاً تعسفياً يستوجب التعويض.

وعلي اللجنة أن تفصل في الموضوع بالتعويض المؤقت إذا طلب العامل ذلك.
ويكون قرار اللجنة في هذه الحالة واجب النفاذ فوراً ولو طلب استئنافه.
فإذا كان فصل العامل أو إنهاء عقده بسبب نشاطه النقابي قضت اللجنة بإعادته إلى عمله إذا طلب ذلك، ما لم يثبت صاحب العمل أن الفصل أو الإنهاء لم يكن بسبب هذا النشاط.
ويتبع فيما لم يرد بشأنه نص خاص أحكام قانوني المرافعات والإثبات في المواد المدنية والتجارية."

• **التطبيق:**

أول ما يلفت النظر في هذه المادة من الناحية الشكلية هو طولها المبالغ فيه. ويعد هذا الطول المبالغ فيه علامة أولية علي سوء الصياغة خاصة إذا اقترن الطول باستخدام فقرات غير مرقمة. ويبلغ عدد فقرات هذه المادة عشر فقرات.

ولكن لماذا نقول، بداية، إن هذه علامة علي سوء الصياغة؟ لنفرض أننا أردنا الإشارة إلى كلمة ما أو عبارة ما في هذه المادة، فهل سنقول، مثلا، كلمة .... في الفقرة السابعة؟ وكيف سيصل القارئ إلى الفقرة السابعة مع عدم وجود ترقيم للفقرات؟ ثم، أليس هناك احتمال لحدوث التباس بالنسبة للفقرة الأولي التي تتضمن في داخلها أعضاء اللجنة موزعين علي أربعة بنود منفصلة؟ أليس هناك احتمال أن تحسب الفقرة، فقرتين، أو ربما خمس فقرات؟

ثم نأتي إلى مضمون المادة فنجد أنها تتناول أربعة موضوعات رئيسية منفصلة رغم ارتباط كل موضوع بالآخر. ويمكن تحديد هذه الموضوعات علي النحو التالي:

١- إنشاء لجان ذات اختصاص قضائي للفصل في منازعات العمل.
٢- كيفية بت اللجنة في طلب صاحب العمل فصل العامل.
٣- حالة طلب فصل العامل بسبب نشاطه النقابي.
٤- تطبيق قانوني المرافعات والإثبات فيما لم يرد بشأنه نص خاص.

وكما سبق أن أوضحنا، يجب تخصيص جملة لكل فكـرة، وفقـرة لكـل مجموعة جمل تشكل امتداداً لنفس الفكرة، كما يجب تخصيص مادة منفصلة لكـل مجموعة فقرات تتناول نفس الموضوع؟

وهناك مبدآن يحكمان طريقة تنظيم أجزاء النص القانوني؛ الأول، هو مبدأ الهرم pyramid principle، والثاني، هو قاعدة الرقم (٧) No. ٧ Rule. وبموجـب مبدأ الهرم، يجب تنظيم المعلومات بشكل متتابع من المعلومات الأكثر عمومية إلى المعلومات الأكثر خصوصية. ويجب أن يجهز الكاتب القارئ للمعلومات التي سيرد ذكرها. ويعني ذلك أن البدايات والانتقالات من أجزاء النص القـانوني يجـب أن تكون منطقية. وتعني قاعدة الرقم (٧) عدم تضمين أي وحدة كلام أكثر من سـبع معلومات. ومثال ذلك، عدم تضمين الفقرة الواحدة أكثر من سـبع جمـل، وعـدم تضمين المادة أكثر من سبع فقرات.

ومرة أخرى، دعونا ننظر إلى الموضوعات التي تتناولها المادة (٧١). إن الموضوع الأول هو إنشاء لجان ذات اختصاص قضائي. وتعـرف المـواد التـي تتناول هذه الأمور باسم "المواد المنشـئة لكيـان قـانوني" legal entity-creating clause. ومن الشائع جدا استخدام هذه المواد في القوانين بل لا نبالغ إذا قلنا إنه لا يكاد قانون يخلو منها. ومثال ذلك في المشروع، المادة (١١) التـي تـنص علـي تشكيل لجنة عليا لتخطيط واستخدام القوي العاملة، والمادة (٣٤) التي تنص علـي تشكيل مجلس قومي للأجور.

وتصاغ المادة المنشئة لكيان قانوني، عادة، بحيث تتضمن العناصر التالية:

١- الأمر التشريعي بإنشاء الكيان القانوني (*تشكل لجان ذات اختصاص قضـائي للفصل في منازعات العمل*).
٢- طريقة إنشاء الكيان القانوني (*بقرار جمهوري، بقرار من رئـيس الـوزراء، بقرار وزاري، إلخ.*).
٣- تشكيل الكيان (*الرئيس والأعضاء*).
٤- الاختصاصات.
٥- طريقة العمل واتخاذ القرارات.

ويعتبر كل عنصر من هذه العناصر الخمسة فكرة منفصلة يمكن أن يعبـر عنها بجملة واحدة أو أكثر من جملة في حالة وجود امتداد لنفس الفكرة. وفي هذه

الحالة تخصص فقرة واحدة لمجموعة الجمل التي تشكل امتدادا لنفس الفكرة. ويراعي في ذلك التتابع المنطقي بحيث يتم الانتقال من المبدأ العام إلى التفاصيل.

ويؤدي، عادة، الدمج في فقرة واحدة بين أكثر من عنصر من العناصر الخمسة المذكورة أعلاه إلى عدم الالتفات إلى تفاصيل هامة ربما لم تكن لتغيب عن الأنظار لو أن كل عنصر صيغ في جملة منفصلة. وإذا نظرنا إلى صياغة الفقرة الأولي من المادة (٧١) فإننا سنجد أنها قد جمعت بين ثلاثة عناصر في آن واحد. الأول؛ الأمر التشريعي بإنشاء اللجان *تشكل لجان ذات اختصاص قضائي*"، والثاني؛ طريقة إنشاء اللجان *"بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الجهات المعنية"*، والثالث؛ *تشكيل اللجان "من* ...". وهذا الأمر حتما، من حيث المبدأ، سيؤدي إلى عدم التركيز علي كل عنصر علي حدة مما يؤدي إلى إغفال تفاصيل ربما تكون هامة.

فإذا نظرنا، مثلا، إلى الأمر التشريعي بتشكيل اللجان، فإننا سنجد أنه ليست هناك مدة محددة يتم في غضونها تشكيل هذه اللجان. ومن منظور حسن السبك وزيادة الوضوح، كان يجب تناول تشكيل اللجان في فقرة منفصلة وليس هناك أي مبرر علي الإطلاق للجمع بين الأفكار الثلاثة في جملة واحدة "تشكل.... بقرار من ... لجان .... من: ....".

ثم نأتي للفقرة التي تتحدث عن اختصاصات اللجنة. ومن اللافت للنظر أن صياغة هذه الجملة مبهمة ومقتضبة. وتنص هذه الفقرة علي اختصاص هذه اللجنة "دون غيرها بالفصل في المنازعات الفردية الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون". فما الفائدة من عبارة "دون غيرها"؟ وما المنازعات الفردية الناشئة عن تطبيق أحكام القانون؟ هل فصل العامل، مثلا، منازعة ناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون؟ وهل اللجنة لا تنظر في فصل العامل إذا كان الفصل غير ناشئ عن تطبيق أحكام هذا القانون؟!

ثم تتحدث الفقرة التالية لذلك عن المهلة الزمنية التي تفصل خلالها اللجنة في النزاع المعروض عليها، وهو أمر يتعلق بأسلوب عمل اللجنة. ويتبع ذلك سبع فقرات تتناول فكرتين؛ هما، كما سبق أن أوضحنا، كيفية بت اللجنة في طلب صاحب العمل فصل العامل، وحالة طلب فصل العامل بسبب نشاطه النقابي. وبعد هذا الفاصل الطويل (سبع فقرات)، تبدأ مادة جديدة (المادة "٧٢") تتناول كيفية اتخاذ اللجنة لقراراتها. ألم يكن من الأفضل إدراج الفقرة الأولي من المادة (٧٢)، أو علي

الأقل الجزء الذي يتحدث عن كيفية اتخاذ اللجنة لقراراتها ضمن المادة المنشئة لهذه اللجان علي أساس أن ذلك يتعلق بأسلوب عمل اللجنة؟ وهل من المنطقي أن نتحدث عن المهلة الزمنية التي تفصل خلالها اللجنة في النزاع المعروض عليها، ثم نتناول طريقة بت اللجنة في طلب فصل العامل، ثم نعود في مادة جديدة لنوضح أن "قرار اللجنة يصدر بأغلبية الآراء ويكون مسببا"؟

المادة (١١٠)

"مع عدم الإخلال بحكم المادة ١٩٨ من هذا القانون ومع مراعاة أحكام المواد التالية، إذا كان عقد العمل غير محدد المدة، جاز لكل من طرفيه إنهاؤه بشرط أن يخطر الطرف الآخر كتابة قبل الإنهاء.
ولا يجوز لصاحب العمل أن ينهي هذا العقد إلا في حدود ما ورد بالمادة ٦٩ من هذا القانون أو ثبوت عدم كفاءة العامل طبقًا لما تنص عليه اللوائح المعتمدة.
كما يجب أن يستند العامل في الإنهاء إلى مبرر مشروع وكاف يتعلق بظروفه الصحية أو الاجتماعية أو الاقتصادية.
ويراعي في جميع الأحوال أن يتم الإنهاء في وقت مناسب لظروف العمل."

وتتناول هذه المادة حالة عقد العمل غير محدد المدة، وهي تجيز لكل من صاحب العمل والعامل إنهاء هذا النوع من العقود بضوابط معينة.

وتبدأ المادة بعبارة مقيدة للمعني هي "مع عدم الإخلال بحكم المادة ١٩٨". وأثناء مناقشة هذه المادة في مجلس الشورى، تساءل المقرر عما إذا كان المقصود بالمادة المشار إليها هو المادة (١٩٧) أم المادة (١٩٨)؟ لأن المادة (١٩٨) لا تنادي بالتزام معين يوجه إلى أحد طرفي العقد. ورد الوزير بأن المقصود هو المادة (١٩٨) والمقصود هو الإخطار بقرار الإغلاق.

وكانت الفقرة الثانية من هذه المادة في مشروع الحكومة تنص علي ما يلي:

ويجب أن يستند صاحب العمل في الإنهاء إلي مبرر مشروع وكاف يتعلق بإخلال العامل بالتزام من التزاماته الجوهرية أو بكفاءته.

وقد أثير جدل حول هذه الفقرة قبل تعديلها، وبصفة خاصة، حول عبارة "مبرر مشروع وكاف". وذكر الوزير أن عبارة "مبرر مشروع وكاف" منصوص عليها لأنها واردة في الاتفاقيات الدولية.

وقد استبدلت بعبارة "أن يتم الإنهاء في وقت ملائم" في الفقرة الأخيرة عبارة "أن يتم الإنهاء في وقت مناسب لظروف العمل".

• ***التعليق***:

إن أول ما يلفت النظر في هذه المادة هو كثرة الإحالات الواردة فيها. وتتضمن المادة، تحديدا، ثلاث إحالات؛ الأولي، إلى المادة (١٩٨)؛ والثانية، إلى "أحكام المواد التالية !!"؛ والثالثة، إلى "ما ورد بالمادة ٦٩". وعلي أي شخص يحاول فهم هذه المادة أن يقرأ المادة ٦٩، والمادة ١٩٨، والأحكام التالية قبل أن يقرأ نص المادة نفسها!! هل هذا معقول؟

وفيما يتعلق بالإحالة إلى المادة (١٩٨)، هل هناك ضرورة لهذه الإحالة؟ وللإجابة على هذا السؤال، يكفي أن نشير إلى تعليق المقرر نفسه، أثناء مناقشة هذه المادة في مجلس الشورى، والذي قال فيه إن "اللجنة وافقت علي النص كما هو مع إيراد المادة (١٩٧) بدلا من المادة (١٩٨) لأن المادة (١٩٨) لا تنادي بالتزام معين يوجه إلى أحد طرفي العقد". أي أن اللجنة نفسها، نظرا لعدم ضرورة الإحالة إلى المادة (١٩٨) اختلط الأمر عليها فظنت أن الإحالة هي إلى المادة (١٩٧) وليست (١٩٨)!

ولكن ما سبب الإحالة إلى المادة (١٩٨)؟ يجيب الوزير علي ذلك بأن السبب هو إلزام صاحب العمل بالإخطار بقرار الإغلاق. وربما يحق لنا أن نتساءل: إذا كان المقصود من الإحالة إلى المادة (١٩٨) هو إلزام صاحب العمل بإخطار العامل (والمنظمة النقابية) بالقرار الصادر بإغلاق المنشأة، فما جدوى الإحالة إليها في هذه المادة (١١٠) خاصة أن هذه المادة تشترط صراحة أن يخطر أي من الطرفين (صاحب العمل أو العامل) الآخر كتابة قبل إنهاء العقد غير محدد المدة؟

وثمة ملاحظة أخرى، ما العلاقة بين إلزام صاحب العمل بإخطار العامل في حالة إغلاق المنشأة والمادة (١١٠)؟ إن المادة (١١٠) تتناول حالة إنهاء عقد

العمل غير محدد المدة سواء كان ذلك يتعلق بالإغلاق أو غيره. فإذا تعلق إنهاء عقد العمل بالإغلاق سرت في شأنه المادة (١٩٨) دون الحاجة إلى الإحالة إليها.

وننتقل الآن إلى الإحالة الثانية؛ ما المقصود بالأحكام التالية؟ هل المقصود هو الأحكام التالية للمادة (١٩٨)، أم المقصود هو أحكام المواد التالية للمادة (١١٠)؟ وفي الحالتين، ما نطاق هذه الأحكام؟ وبعبارة أخرى، إننا لا نعرف علي وجه اليقين أين تبدأ هذه الأحكام المحال إليها ولا حتى أين تنتهي!

وفيما يتعلق بالإحالة إلى المادة (٦٩)، تنص تلك المادة علي عدم جواز فصل العامل أو إنهاء عقده محدد المدة إلا إذا ارتكب خطأ جسيما. وتحدد المادة (٦٩) تسع حالات، علي وجه الخصوص، لما يمكن اعتباره خطأ جسيما يبرر فصل العامل أو إنهاء عقده محدد المدة. ويفرّق الفقهاء بين الفصل وإنهاء العقد رغم أن الأثر المترتب في الحالتين واحد؛ وهو إنهاء علاقة العمل. ويعتبر الفصل إجراء تأديبيا؛ أي، عقوبة أو جزاء لفعل ارتكبه العامل. بينما يعتبر إنهاء العقد مجرد إجراء مدني. وبعبارة أخرى، يعتبر الإنهاء نوعا من أنواع الفسخ قبل الموعد المحدد لانتهاء العقد (في حالة العقد محدد المدة)، ويعتبر صورة مصغرة من الفصل.

أما في حالة العقد غير محدد المدة، فليست هناك مدة محددة ينتهي عندها العقد، ويمكن إنهاء العقد بشكل طبيعي، ولا يعد ذلك الإنهاء نوعا من الفصل. إذ لا يمكن تصور أن تكون علاقة العمل مؤبدة بين صاحب العمل والعامل في حالة العقد غير محدد المدة. وبالتالي، يجوز إنهاء العقد غير محدد المدة من جانب أي من الطرفين، ويلتزم الطرف الفاسخ بشرط مراعاة مهلة الإخطار المقررة والتعويض المنصوص عليه في القانون.

فلماذا، إذن، نربط إنهاء العقد غير محدد المدة الذي تتناوله المادة (١١٠) بالحالات التي يجوز فيها الفصل أو إنهاء العقد المنصوص عليها في المادة (٦٩) التي تتحدث عن أسباب الفصل في حالة العقد محدد المدة؟

• ***خطورة التعديلات التي تجري أثناء المداولات البرلمانية***

تنشأ الصعوبات اللغوية في القوانين أو عدم التناسق بين مواد القانون أو عدم ثبات التعبير في أغلب الأحيان نتيجة للتعديلات التي يتم إدخالها علي مشروع القانون أثناء المداولات البرلمانية. فعند إقرار مشروع قانون مثير للجدل مهما كان إعداده دقيقا قبل تقديمه للبرلمان، فإنه معرض لإدخال تغييرات عليه بالإضافة أو الحذف خلال مناقشته في الهيئة التشريعية. وقد يكون إدخال تعديلات متسرعة عليه تحت وطأة المداولات مصدرا لعيوب في التعبير من الصعب تفاديها[١].

وينظر إلى القانون علي أنه بناء معماري محكم التصميم والتشييد، أو يجب أن يكون كذلك. وينظر إلى الصائغ علي أنه المهندس المعماري الذي صمم ذلك المبني. وبالتالي، فإن أي تدخل غير مدروس جيدا في تفاصيل هذا البناء قد يؤدي إلى تصدع المبني وربما انهياره. وما أكثر التدخلات التي تتم في صياغة القوانين! وما أكثر القوانين التي كانت محكمة التصميم والبناء، ثم انهارت بسبب كثرة التدخلات غير المدروسة!

ويمكن إعطاء مثال علي ذلك فيما يتعلق بالمادة (١١٠). وكما سبق أن أوضحنا، كانت الفقرة الثانية من المادة (١١٠) في المشروع المقدم من الحكومة تلزم صاحب العمل بأن يستند في إنهاء عقد العمل غير محدد المدة إلى "مبرر مشروع وكاف يتعلق بإخلال العامل بالتزام من التزاماته الجوهرية أو بكفاءته". ثم عدلت هذه الفقرة علي النحو السالف ذكره، ونتيجة لهذا التعديل حذفت عبارة "*مبرر مشروع وكاف يتعلق بإخلال العامل بالتزام من التزاماته الجوهرية*". فماذا حدث؟ يكفي للإجابة علي هذا السؤال أن نشير إلى المواد ١٢٠ و١٢١ و١٢٢ لنكتشف أن تصدعا كبيرا قد حدث في بناء القانون. فلماذا حدث هذا التصدع؟

إن صياغة تلك المواد قائمة أساسا علي صياغة المادة (١١٠) في المشروع المقدم من الحكومة وبصفة خاصة اشتراط أن يستند إنهاء صاحب العمل لعقد العمل علي "*مبرر مشروع وكاف يتعلق بإخلال العامل بالتزام من التزاماته الجوهرية*". وعندما عدلت هذه العبارة، كأننا أزلنا الأساس الإنشائي للمواد سالفة الذكر.

---

١ - Robert J. Martineau, op. cit., p. ١٩٣

وتنص المادة (١٢٠) علي ما يلي: "لا تعتبر من المبررات المشروعة والكافية للإنهاء الأسباب التالية: ....." وغني عن البيان أن صياغة هذه المادة بهذا الشكل، بعد التعديل المشار إليه، لم تعد عبارة "المبررات المشروعة والكافية للإنهاء" مفهومة. لأن الأساس الذي استندت إليه هذه المادة هو الإلزام الواقع علي صاحب العمل في المادة (١١٠) قبل التعديل وذلك بأن يستند إلى مبرر مشروع وكاف عند الإنهاء. فلما حذفت عبارة "**مبرر مشروع وكاف**"، لم يعد هناك مبرر لتحديد، علي وجه الخصوص، المبررات المشروعة والكافية للإنهاء. ومن هنا، حدثت الخلخلة في بناء المادة (١٢٠).

ونفس الكلام ينطبق علي المادة (١٢١) والمادة (١٢٢). وتجيز المادة (١٢١) للعامل إنهاء العقد في حالات معينة وتعتبر الإنهاء في هذه الحالات "بمثابة إنهاء للعقد من جانب صاحب العمل بغير مبرر مشروع". وكذلك تتحدث المادة (١٢٢) عن إنهاء العقد من جانب أحد الطرفين "دون مبرر مشروع وكاف" وتنص علي أن يعوض الطرف الذي ينهي العقد الطرف الآخر عن الضرر الذي يصيبه من جراء هذا الإنهاء.

ومن المؤكد أن حذف عبارة "مبرر مشروع وكاف" من المادة (١١٠) قد أثر سلبا على صياغة المواد الثلاثة سالفة الذكر (١٢٠) و (١٢١) و (١٢٢) التي بنيت كلها على فكرة استناد صاحب العمل إلى "مبرر مشروع وكاف" في الإنهاء. فلما حذفت هذه العبارة، كأننا هدمنا ركيزة أساسية لهذه المواد.

المادة (١٩٢)

"للعمال حق الإضراب السلمي وتكون ممارسته لمنظماتهم النقابية دفاعا عن مصالحهم المهنية والاقتصادية والاجتماعية وذلك في الحدود وطبقاً للضوابط والإجراءات المقررة في هذا القانون.
وفي حالة اعتزام عمال المنشأة ذات اللجنة النقابية علي الإضراب في الأحوال التي يجيزها هذا القانون، يجب علي اللجنة النقابية-بعد موافقة مجلس إدارة النقابة العامة المعنية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه-إخطار كل من صاحب العمل والجهة الإدارية المختصة قبل التاريخ المحدد للإضراب بخمسة عشر يوماً علي الأقل وذلك بكتاب مسجل بعلم الوصول.
فإذا لم يكن بالمنشأة لجنة نقابية يكون الإخطار باعتزام العمال الإضراب للنقابة العامة المعنية، ....

وفي جميع الأحوال يتعين أن يتضمن الإخطار الأسباب الدافعة للإضـــراب، والمدة الزمنية المحددة له".

تتحدث هذه المادة عن حق العمال في الإضراب السلمي. وقد أثارت هــذه المادة الكثير من الجدل بين المهتمين بمشروع القانون. ويثور الجدل، تحديدا، حول الشروط التي وضعها البعض بأنها "تعجيزية" لممارسة هذا الحق. ومن أبرز هــذه الشروط ما يلي:

١- ممارسة هذا الحق عن طريق المنظمات النقابية للعمال وليس العمال أنفســهم مباشرة.
٢- ضرورة موافقة مجلس إدارة النقابة العامة للعمال بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.
٣- ضرورة الإخطار بالإضراب قبل التاريخ المحدد للإضراب بخمســة عشــر يوما.
٤- اشتراط تحديد مدة زمنية للإضراب في الإخطار.

ويعتبر إعطاء العامل حق الإضراب من الملامح الرئيسية لهذا المشــروع. وتعد هذه هي أول مرة يقر فيها قانون عمل مصري حق الإضراب للعمال. وقــد استحدث هذا الحق في المشروع ولم يكن موجودا من قبل. وبدلا من حق العامل في الإضراب، كان قانون العقوبات يتضمن نصوصا تعاقب علي الإضــراب، وكــان تطبيق هذه النصوص لا يتيح للعمال التعبير عما يريدون.

ويرجع السبب الرئيسي وراء إدراج نص يمنح العامل حق الإضراب إلــى الانتقادات السنوية التي تتعرض لها مصر من منظمة العمل الدولية بســبب عــدم إعطاء هذا الحق للعمال. وهناك سبب آخر يتعلق بالاتفاقيات الدولية التــي وقعــت عليها مصر والتي بمقتضاها توافق علي إعطاء هذا الحق للعمال، وأبرزها الاتفاقية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد أقر القضاء المصري حق الإضراب في حادثة مشهورة خاصة بالسكك الحديدية وقضي بأن هذا حق مشروع ودستوري. وقد ورد في أسباب هذا الحكم أن الاتفاقية الاجتماعية التي صدقت عليها مصر هي التي أنشــأت حــق الإضــراب، وعليه صدرت البراءة. لكن القاضي ناشد المشرع تنظيم هذا الحق حتى لا يســتغل استغلالاً سيئا.

• *التعليق*:

•

١) *التعليق علي الغرض التشريعي من هذه المادة*

هناك خيط رفيع بين إعطاء الحق والتمكين من ممارسته. وبعبارة أخرى، هناك فرق بين وضع "ضوابط" لممارسة الحق، ووضع شروط "تعجيزية" تحول دون ممارسته. وفي الحالة الأولي، يجوز وضع ضوابط لممارسة الحق. بل إن الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها مصر تنص فعلا علي "أن يتم عمل الإضراب وفقا لقوانين الدول .... ووفقا للضوابط التي تضعها هذه الدول". ولا يعني إعطاء الحق السماح بممارسته علي إطلاقه، وإنما يجب تنظيم ممارسة الحق بحيث يراعي حقوق وحريات الآخرين.

ومن ناحية أخرى، لا يعني تنظيم الحق وضع شروط "تعجيزية" علي ممارسته أو إفساد الأثر المترتب عليه. وعلي سبيل المثال، تعتبر من الضوابط المعقولة تنظيم ممارسة حق الإضراب بحيث تتولى المنظمات النقابية، وليس أي مجموعة من العمال، تنظيم الإضراب، لأن المنظمة النقابية هي منظمة منتخبة من العمال، ومن ثم، فهي تمثل العمال. ونفس الشيء يمكن أن يقال عن اشتراط موافقة مجلس إدارة النقابة العامة بأغلبية الثلثين على القيام بالإضراب.

وفي المقابل، فإن شرط الإخطار قبل التاريخ المحدد للإضراب بخمسة عشر يوما علي الأقل بكتاب مسجل بعلم الوصول وكذلك شرط تحديد مدة زمنية للإضراب في الإخطار يعد من قبيل الشروط التعجيزية التي تؤدي إلى ضياع الحق الممنوح وتجعله حقا شكليا فقط. إذ من المعروف أن اللجوء إلى الإضراب يتم في وقت تكون فيه القضايا ساخنة ويتطلب الأمر سرعة الفصل في الموضوع. وبعبارة أخرى، يحتاج الأمر إلى الفصل في الموضوع خلال يومين أو ثلاثة علي أقصي تقدير.

وإذا دققنا النظر مرة ثانية في اشتراط الإخطار قبل الإضراب بفترة خمسة عشر يوما، نجد أن المدة حتما ستزيد عن ذلك. لأن المادة تحدد طريقة معينة للإخطار وهي بكتاب مسجل بعلم الوصول. وهنا نتساءل: لماذا يجب أن يتم الإخطار بهذه الطريقة الروتينية؟ إن هذا من شأنه إضافة ما بين ثلاثة إلى خمسة أيام أخرى، وهي الفترة التي يستغرقها تسلم الإخطار. ولماذا لا يتم الإخطار، مثلا، بخطاب رسمي من المنظمة النقابية يسلم باليد إلى النقابة العامة؟ ولا شك أن

اشتراط أن تتم ممارسة حق الإضراب بعد ١٥ يوما (وربما ٢٠ يوما) من تاريخ اعتزام القيام به، أمر يخرج عن نطاق التنظيم إلى التعجيز. ثم من يضمن، ماذا يحدث خلال تلك الفترة الطويلة التي تكون فيها المشاعر ملتهبة والقضية ساخنة؟

ونأتي بعد ذلك إلى اشتراط تحديد مدة الإضراب. المعروف أن الإضراب يتم من جانب العمال للضغط علي صاحب العمل لكي يلبي مطالب معينة لهم. وهذا يتناقض تماما مع فكرة تحديد مدة معينة للإضراب. فمن ناحية، يبطل هذا التحديد الأثر المتوقع من الإضراب، لأن صاحب العمل سيعرف مسبقا أن المسألة محدودة بوقت معين يعلمه مسبقا. ثم إن مدة الخمسة عشر يوما (أو ربما العشرين يوما) ستتيح له اتخاذ احتياطيات معينة لتفادي الأثر السلبي للإضراب. فما الأثر الذي تحقق من الإضراب إذن غير حرمان العمال من أجورهم؟ وكما قلنا، إن الفكرة من إعطاء الحق ترتبط ارتباطا مباشرا بالأثر الذي سيتحقق نتيجة لممارسته. ومن المفترض أن يكون ذلك الأثر إيجابيا علي من يمارس الحق، وليس سلبيا.

٢) *التعليق علي الجوانب الفنية لصياغة المادة*

يعتبر استخدام أسلوب "جملة المبدأ" statement of principle ثم تناول التفاصيل المتعلقة بذلك المبدأ، أسلوبا منهجيا في دول نظام التقنين المدني. وبموجب هذا الأسلوب، يتم أولا التعبير عن المبدأ أو الغرض المراد تحقيقه، ثم يتم بعد ذلك تناول التفاصيل. ويتم عادة اتباع مبدأ الهرم pyramid principle في الانتقال من جزء لآخر بحيث يتم الانتقال من العموميات إلى التفاصيل. وكما سبق أن أوضحنا، يعتمد هذا الأسلوب علي استخدام جملة المبدأ والتتابع المنطقي واستخدام العبارات أو الجمل الانتقالية. وإذا دققنا النظر في صياغة هذه المادة، نجد أنها صيغت بإحكام، من الناحية الفنية اللغوية، وفقا لأسلوب جملة المبدأ statement of principle ومبدأ الهرم pyramid principle. وتبدأ الفقرة الأولي بتقرير المبدأ؛ وهو حق الإضراب، وتنتهي بعبارة انتقالية وهي "وذلك في الحدود وطبقا للضوابط والإجراءات المقررة في هذا القانون". ويتبع ذلك فقرتان، كل فقرة تتحدث عن حالة خاصة؛ الأولي تتحدث عن إجراءات ممارسة الإضراب في حالة وجود لجنة نقابية، والثانية في حالة عدم وجود لجنة نقابية. وتختتم المادة بعبارة جامعة تسري علي الحالتين.

ورغم سلامة بناء هذه المادة من منظور الأصول الفنية للصياغة، فإنها تتضمن إحالتين مرهقتين للقارئ تعوقان وضوح المادة وسلاستها. وقد وردت

الإحالة الأولي في آخر الفقرة الأولي، وهي في عبارة "في الحدود وطبقا للضوابط والإجراءات المقررة في هذا القانون". إن هذه الإحالة تطلب ببساطة من المخاطب بالقانون أن يقرأ القانون كله لمعرفة هذه الضوابط والإجراءات! ألم يكن أجدر بالصائغ أن يحدد لنا المواد التي ترد فيها هذه الضوابط والإجراءات؟ وأليس ذلك يعطي انطباعا خاطئا بأن هناك إجراءات ينبغي مراعاتها عند ممارسة الإضراب غير تلك المنصوص عليها في هذه المادة؟ ومرة أخرى، أليس الصائغ في وضع أفضل لمعرفة أين توجد هذه الضوابط والإجراءات؟

أما الإحالة الثانية، فقد وردت في الفقرة الثانية من المادة (١٩٢) والتي تنص علي ما يلي: "وفي حالة اعتزام عمال المنشأة ذات اللجنة النقابية الإضراب في الأحوال التي يجيزها هذا القانون، يجب ....". ونحن نتساءل: ما الأحوال التي يجيزها القانون للإضراب؟ إن الفقرةَ الأولي من هذه المادة أعطت للعمال حق الإضراب "دفاعا عن مصالحهم المهنية والاقتصادية والاجتماعية....."، فهل هناك حالات أخرى أجازها هذا القانون لا نعلمها؟ ثم، هل المطلوب من المخاطب بالقانون أن يبحث في كل القانون عن هذه الحالات، إن كانت هناك أصلا في القانون حالات أخرى محددة للإضراب؟ وإذا كانت هناك حالات أخرى، لماذا لم يتم تحديدها في هذه المادة؟ أو حتى الإحالة إلى المواد التي وردت فيها؟ ومرة أخرى، أليس الصائغ في وضع أفضل من المخاطب بالقانون لتحديد ذلك؟

الخاتمة

لا ينبغي أن ينظر إلى هذا البحث علي أنه يغطـي كـل جوانـب وضـع الصياغة التشريعية في مصر، لأننا إذا نظرنا إليه هذه النظرة نكـون قـد ظلمنـا الباحث وحكمنا على البحث من البداية بأنه لم يحقق أهدافه. فمن ناحية، تـم هـذا البحث في إطار زمني مدته ثلاثون يوما. ومن ناحية أخرى، حدد عـدد صـفحات البحث بما يتراوح من ٣٥ إلى ٤٥ صفحة. ولسـنا بحاجـة إلـى أن نوضـح أن موضوع الصياغة التشريعية يحتاج إلى أكثر من مؤلف. وفي ظل القيود المشـار إليها، لم يكن من المتصور ولا من الممكن عمليا التعليق بشكل كامـل علـي كـل جوانب الصياغة التشريعية ولا علي كل مواد مشروع القانون الذي تـم اختيـاره كدراسة حالة.

ومع ذلك، ينبغي ألا ننسي أن الهدف من هذا البحث هو توضـيح أهميـة الجوانب الفنية التشريعية بشكل عام، وإبراز أن هناك أصولا فنية للصياغة ينبغـي مراعاتها. وقد اختير مشروع قانون العمل كنموذج لقانون في طور الإعداد ولم يتم اختيار قانون قائم، وذلك بهدف التعرف علي الأثر السلبي الذي تعاني منه صياغة القوانين بسبب التعديلات التي تجري علي صياغته سواء في مرحلة مناقشته فـي اللجان، أو مجلس الشورى أو مجلس الشعب.

وبالإضافة إلى تناول الجوانب الأسلوبية المتعلقة بالصياغة، تناول البحـث أيضا الجوانب الشكلية سواء فيما يتعلق بطريقة صياغة مسـمي القـانون وصـيغ الإقرار والإصدار ومواد الإصدار ومادة التعاريف، أو فيما يتعلق بتنظـيم مـواد القانون الموضوعي ذاته.

وبعد، أرجو أن أكون قد وفقت في تحقيق الغرض من هذا البحث.

الخاتمة

تعتبر النظرية التشريعية الحديثة التي وضعتها الأستاذة الدكتورة "آن سيدمان" والأستاذ الدكتور "روبرت سيدمان" والأستاذة "إلين إبيسيكر" إنجازا فريدا في نوعه على مستوى العالم بأسره في مجال الصياغة التشريعية، وأول نظرية كاملة لصياغة مشروعات القوانين. ورغم أن النظرية واجهت بعض الانتقادات على أساس أنها لا تصلح لكل التشريعات، لا يقلل هذا الانتقاد من قيمتها وأهميتها كونها أول محاولة علمية تتم في هذاالمجال، وكونها تصلح تماما للقوانين التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي المبني على حُكم القانون.

ويعتبر هذا الدليل رياديا في مجاله بكل المقاييس على مستوى العالم العربي. ورغم أن أدلة كثيرة صدرت في هذا المجال، سيما من برلمانات دول غربية، تركز أغلب الأدلة التي كتبت في هذا الموضوع على الجانب الفني للصياغة التشريعية (الشكل والأسلوب)، لكن لا يوجد أي دليل باللغة العربية يتناول الجانب الموضوعي لمشروع القانون ويتضمن منهجا موحدا لوضع مضمون مشروعات القوانين. ومن ثم، يمكن القول بحق إن هذا الدليل يعد الأول من نوعه على مستوى العالم العربي من حيث تناوله للأبعاد الثلاثة لعملية الصياغة التشريعية؛ وهي الشكل والأسلوب والمضمون.

وبطبيعته، يميل كل دليل إلى الأسلوب التوجيهي في تناول موضوعه. ومن ثم، غلب على هذا الدليل الطابع الإرشادي التوجيهي، لا البحثي الأكاديمي. واستخدمت فيه كل عناصر الجذب الممكنة (من بساطة التعبير، واستخدام الرسومات الإيضاحية، والصور المعبرة، والمربعات، وخلافه).

ونأمل أن يحقق الدليل الغرض الذي وضع من أجله،،،،،

المؤلف

قائمة المراجع

أولا : المراجع العربية

- د. نزيه محمد الصادق المهدي، **النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام،** القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- د. عبد الرشيد مأمون ، **الوجيز في المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)** ، القاهرة: دار النهضة العربية .

ثانياً : المراجع الأجنبية

- Ann Seidman, Robert Seidman, and Nalin Abeysekere, **Legislative Drafting for Social Democratic Change: Manual for Drafters**, Boston: Kluwer Law International, USA, ٢٠٠١, p. ٢٠٨.
- Barbara Child, **Drafting Legal Documents: Principles and Practices,** ٦th. ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., ١٩٩٢.
- Elmer Doonan, **Legal Drafting "Essential Legal Skills Series",** London: Cavendish Publishing Limited, ١٩٩٧.
- Henry Campbell Black, **Black's Law Dictionary**, ٦th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., ١٩٩٠.
- Lynn B Squires and Magorie Dick Rombauer, **Legal Writing in a Nutshell,** ST. Paul, MN, USA: West Publishing Co., ١٩٨٢.
- Marjorie Collins, in **Lexicon Universal Encyclopedia**, New York: Lexicon Publication Inc, ١٩٨٧.
- Michael Zander, **The Law-Making Process,** ٥ed., London: Butterworths, ١٩٩٩
- Peter Collin, **Dictionary of Law,** ٢nd. Ed., Middlesex, GB: Collin Publishing Ltd., ١٩٩٢, p. p. ٢٤ – ٢٥.
- Robert J. Martineau, **Drafting Legislation and Rules in Plain English,** West Publishing Company, ١٩٩١, p. ٣
- Vcrac Crabbe, **Legislative Drafting,** London: Cavendish Publishing Limited, ١٩٩٨.
- S. H. Bailey and M. J. Gunn, Smith and Bailey on the Modern English Legal System, ٣rd ed., London: Sweet & Maxwell, ١٩٩٦

ثالثا : المواقع الإلكترونية

- http://www.pogar.org



قائمة المحتويات

فصل تمهيدي
طبيعة التشريع ومراحله

الفصل الأول

مدخل إلى النظرية التشريعية الحديثة

الفصل الثاني

تبرير مشروع القانون: التقرير البحثي

الفصل الثالث

تنظيم مشروع القانون

الفصل الرابع
الأحكام الفنية (مواد الإصدار)

الفصل الخامس
الأحكام الموضوعية لمشروع القانون



يوزع الكتاب لدى المكتبات الآتية:
دار الكتب القانونية المحلة الكبرى - السبع بنات
هيئة المطابع الأميرية ميدان الأوبرا - العتبة
مكتبة شادى 29 ش عبد الخالق ثروت القاهرة
مكتبة الشرق الأوسط 6 ش عبد الحميد سليمان من ش شاهين - العجوزة
دار الفكر العربى 11 ش جواد حسنى - ش شريف - القاهرة
المكتبة الأكاديمية 121 ش التحرير - الدقى
دار النهضة العربية 22 ش عبد الخالق ثورت - القاهرة
مكتبة نقابة المحامين الإسعاف - ش رمسيس - القاهرة
منشأة المعارف ش زغلول - محطة الرمل - الإسكندرية